

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Lakien lapsivaikutusten arviointi lasten perus- ja ihmisoikeuksien edistäjänä

Helsingin Yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Valtiosääntöoikeus

OTM-tutkielma

Ohjaajat: Tuomas Ojanen ja

Milka Sormunen

Laatija: Marjaana Larpa

Helmikuu 2018

Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos - Institution – Department
Tekijä - Författare – Author Marjaana Larpa		
Työn nimi - Arbetets titel – Title Lakien lapsivaikutusten arviointi lasten perus- ja ihmisoikeuksien edistäjänä		
Oppiaine - Läroämne – Subject		
Työn laji - Arbetets art – Level OTM-tutkielma	Aika - Datum – Month and year Helmikuu 2018	Sivumäärä - Sidoantal – Number of pages 76 + XVIII + liite
Tiivistelmä - Referat – Abstract <p>Kollektiivista lapsen etua tutkitaan lapsivaikutusten arvioinnilla (jäljempänä LAVA tai arviointi), jota voi verrata esimerkiksi talousvaikutusten tai ympäristövaikutusten arviointiin. Lasten oikeuksien komitean määritelmän mukaan lapsivaikutusten arviointi tarkoittaa olemassa olevien ja valmisteilla olevien hallinnollisten ja poliittisten ohjelmien, lainsäädännön ja budjettitoimien tarkastelemista niiden lapsiin ja lasten oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten pohjalta.</p> <p>Tutkielmassa tutkitaan, miten LAVA voi auttaa lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tutkielman keskeiset alakysymykset ovat: mitä ovat lasten perus- ja ihmisoikeudet? Mitä on lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa? Miten lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voidaan mitata? Tutkielman keskeiset näkökulmat ovat lasten oikeudet, lapsivaikutusten arviointi, lasten oikeuksien toteutumisen mittaaminen ja lainvalmistelu. Tutkielman aihe liittyy kriittiseen viitekehykseen, jossa ruoditaan arviointityön asemaa suomalaisessa lainvalmistelussa. Aihe liittyy myös vaatimukseen tutkittuun tietoon perustuvasta päätöksenteosta (<i>evidence-based policy-making</i>). Tutkielma on kirjoitettu valtiosääntöoikeuden projektissa syksyn 2017 ja talven 2018 aikana.</p> <p>Tutkielman lopussa on soveltava empiirinen osuus, jossa tutkitaan, onko LAVA:a tehty ja miten siinä on onnistuttu aineistoon kuuluvissa kotimaisissa vuoden 2017 hallituksen esityksissä. Myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot vuosilta 2016–2017 sekä osin vuodelta 2018 käydään läpi ja etsitään LAVA:a koskevia huomioita. Aineistosta etsitään sekä määrällistä tietoa, eli onko arviointia tehty vai ei, että laadullista tietoa, eli millaisia tehdyt arvioinnit ovat. Laadullinen tarkastelu tehdään tutkielmassa esiteltujen näkökulmien pohjalta.</p> <p>Selvityksessä hallituksen esityksissä vuonna 2017 tunnistettujen vaikutusten määrä (17,4 %) näyttäisi olevan aiempiin tutkimuksiin verrattuna suurempi. Tästä voidaan varovaisesti päätellä, että LAVA:n asema hallituksen esityksissä on vahvistunut. On kuitenkin huomioitava, että selvitystä ei ole välttämättä tehty täysin samoin hakusanoin ja kriteerein kuin aiempia tutkimuksia.</p> <p>Selvityksen perusteella esitetään seuraavia kehittämissuhteita kotimaisessa lainvalmistelussa tehtävään LAVA:n: arviointiprosessin vakiinnuttaminen kaikkiin ministeriöihin, ei vaikutuksia -arviointien tulosten perusteleminen, vaikutusten vahvempi peilaaminen lasten perus- ja ihmisoikeuksiin, arviointien tietopohjan parempi esilletuonti ja indikaattoreiden hyödyntäminen sekä erityis- ja ikäryhmien kattavampi huomioiminen.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Lapsen oikeudet, lasten oikeudet, lapsivaikutusten arviointi, kollektiivinen lapsen etu, lainvalmistelu, säädösvalmistelu, indikaattorit.		
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston elektroninen tietokanta		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information		

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Lasten perus- ja ihmisoikeudet sekä lapsen etu	5
2.1. Lapsen oikeuksien kehitys Suomessa	5
2.2. Lasten perus- ja ihmisoikeudet	7
2.3. Lapsen oikeuksien sopimus	9
2.4. Kollektiivinen lapsen etu ja osallisuus.....	11
2.5. Lapsen edun ja lapsen oikeuksien suhde	14
3. Lapsivaikutusten arviointi ja sen lainsäädäntöpohja.....	17
3.1. Lapsen oikeuksien sopimus ja komitea edellyttävät lapsivaikutusten arviointia .	17
3.2. Ihmis- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi.....	18
3.3. Lapsivaikutusten arviointia edellyttäviä kansallisia lakeja.....	21
4. Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa	24
4.1. Vaikutusten arviointi lainvalmistelussa	24
4.2. Lapset lainvalmisteluohjeissa	29
4.3. Lakien perustuslainmukaisuuden arviointi ja ihmisoikeuksiin perustuva lähestymistapa	31
4.4. Vaikutusten arviointi lain laadun parantajana?.....	34
4.5. Lapsivaikutusten arviointi kehittämishankkeissa	35
5. Lapsivaikutusten arviointien tekeminen.....	39
5.1. Lapsivaikutusten arviointi käytännössä	39
5.2. Lasten oma ääni kuuluviin.....	42
6. Miten lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voidaan mitata?.....	46
6.1. Lapsen oikeuksien toteutumisen arviointiin tarvitaan tietoa	46
6.2. Indikaattorit ja vaikutusten arviointi.....	47

6.3.	Ihmisoikeusindikaattorit	49
6.4.	Lapsi-indikaattorit.....	51
6.5.	Tietojen keruun ja mittaamisen kriittinen tarkastelu	53
6.6.	Lapsibudjetointi	56
7.	Lapsivaikutusten arvioinnit hallituksen esityksissä vuodelta 2017 ja arviointineuvoston lausunnoissa vuosilta 2016–2018	59
7.1.	Aiempi tutkimus	59
7.2.	Selvityksen toteuttamisesta.....	61
7.3.	Selvityksen kritisointia	63
7.4.	Lapsivaikutusten arvioinnit vuoden 2017 hallituksen esityksissä	64
7.5.	Lapsivaikutusten arvioinnit lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa vuosilta 2016–2018	69
7.6.	Johtopäätökset.....	71
8.	Lopuksi.....	75

LIITE: Soveltavan osuuden taulukointi

Lähteet

Kirjallisuus

- Alanen Leena – Bardy Marjatta, Lapsuuden aika ja lasten paikka, Sosiaalihuollituksen julkaisuja 12/1990, Helsinki 1990
- Alila Kirsi, Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia, Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:7
- Cantwell Nigel: Are Children's Rights still Human? teoksessa Invernizzi Antonella ja Williams Jane (toim.), The Human Rights of Children – From Visions to Implementation, Routledge 2016, 2. painos, s. 37–60
- Castrén Elina, Ervasti Kaijus ja Tala Jyrki, Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172, Helsinki 2000
- Collins Tara M. ja Guevara Gabrielle, Some Considerations for Child Rights Impact Assessment (CRIAs) of Business, *Revue générale de droit*, Volume 44 numéro 1 2014, s. 153–192
- Custódio Ira, Lapsivaikutusten arviointi – hyvistä aikeista toiminnaksi, *Nuorisotutkimus* 34 (2016):1
- de Beco Gauthier, Human Rights Impact Assessments, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 27/2 2009, s. 139–166
- Desmet Ellen ja Op de Beeck Hanne, Strategic Decisions in Setting Up Child Rights Impact Assessment, *Revue générale de droit*, Volume 44 numéro 1 2014, s. 125–151
- Ennew Judith, Has Research Improved the Human Rights of Children? Or Have the Information Needs of the CRC Improved Data about Children? Teoksessa Invernizzi Antonella ja Williams Jane (toim.), The Human Rights of Children – From Visions to Implementation, Routledge 2016, 2. painos, s. 133–158
- Ervasti Kaijus ja Tala Jyrki, Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi, Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki 1996

Freeman Michael: The Value and Values of Children's Rights, teoksessa Invernizzi Antonella ja Williams Jane (toim.), The Human Rights of Children – From Visions to Implementation, Routledge 2016, 2. painos, s. 21–36

Hakalehto-Wainio Suvianna, Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa, teoksessa Hakalehto-Wainio Suvianna ja Nieminen Liisa (toim.), Lapsioikeus murroksessa, s. 17–52, Viro 2013

Hakalehto-Wainio Suvianna, Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis N:o 4/2011

Heikkinen Kati ja Keinänen Anssi, Lainsäädännön ennakkolisten vaikutusten arvioinnin laatu ja jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin huomioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla, Edilex 2017/32

Heinämäki Liisa ja Kauppinen Tapani, Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä, THL 2010

Helin Markku, Perheoikeuden siveellinen luonne, Lakimies 7–8/2004 s. 1244–1266.

Helin Markku, Perusoikeuksilla argumentoinnista, teoksessa Iire Tero (toim.) Varallisuus, vakuudet ja velkojat, Turun yliopisto, Porvoo 2012

Hyvärinen Sauli, Piiskasta jäähypenkkiin – Suomalaisten kasvatusasenteet ja kuritusväkivallan käyttö 2017. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu, 2/2017. Saatavilla <https://www.lskl.fi/verkkokauppa/piiskasta-jaahypenkkiin/>

Hämynen Laura, Pakarinen Auri ja Tala Jyrki, Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 104, Helsinki 2010

Iivonen Esa, Indikaattoritiedon hyödyntäminen lasten oikeuksien toteutumisen seurannassa, teoksessa Hakalehto-Wainio Suvianna ja Nieminen Liisa (toim.), Lapsioikeus murroksessa, s. 303–345, Viro 2013

Kangas Urpo, Lapsioikeus, teoksessa Kangas Urpo (toim.) Oikeustiede Suomessa 1900–2000, Werner Söderström Lakitieto, Helsinki 1998

Kauppinen Tapani ja Ståhl Timo, Säädosvaikutusten arvioinnin laatu – esimerkkinä ihmisiin kohdistuvat vaikutukset hallituksen esityksissä, Oikeus 2/2009, s. 188–196

Kivipelto Minna, Osallistava ja valtaistava arviointi. Johdatus periaatteisiin ja käytäntöihin. Stakes, Työpapereita 17/2008. Helsinki 2008. Saatavilla

<http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/tyopaperit/T17-2008-VERKKO.pdf>

Kurttila Tuomas, Lapsivaikutusten arviointi julkisessa hallinnossa, teoksessa Nurmi Suvielise ja Rantala Kaisa (toim.), Näyn & kuulun – Lapsen etu ja osallisuus, kustantaja LK-kirjat / Lasten Keskus Oy, Helsinki 2011, painopaikka Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2011

Lauronen Erja, Nuoret rikoksentekijät ja lapsen etu, teoksessa Törrönen Maritta (toim.), Lapsen etu ja viidakon laki, s. 72–87, Helsinki 1994

Lavapuro Juha, Uusi perustuslakikontrolli, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2010

Mahkonen Sami, Lapsen ikä. Lakimies 6–7/2001 s. 990–1001

Mahkonen Sami, Päivähoito ja laki, Edita Publishing Oy, Porvoo 2012

Mahkonen Sami, Voiko lasta lailla suojella? Helsinki 1991

Mustasaari Sanna, Rethinking Recognition: Transnational Families and Belonging in Law, Helsinki 2017

Mäkelä Klaus, Alaikäisiä koskevan yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettinen ennakkosääntely, teoksessa Lagström, Pösö ym. (toim.), Lasten ja nuorten tutkimuksen etiikka, s. 67–88, Helsinki 2010

Nieminen Liisa, Lapsuudesta vanhuuteen – Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa, Edita Publishing Oy 2006, Helsinki

Nieminen Liisa, Lasten ja nuorten tutkimus: oikeudellinen tarkastelu, teoksessa Lagström, Pösö ym. (toim.), Lasten ja nuorten tutkimuksen etiikka, s. 25–42, Helsinki 2010

Nieminen Liisa, Lasten perusoikeudet, Helsinki 1990

Nieminen Liisa, Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe, Talentum 2013, painopaikka Liettua.

Nurmi Suvielise ja Rantala Kaisa (toim.), Näyn & kuulun – Lapsen etu ja osallisuus, kustantaja LK-kirjat / Lasten Keskus Oy, Keuruu 2011

Ojanen Tuomas, From Constitutional Periphery Toward the Center: Transformations of Judicial Review in Finland. Nordic Journal of Human Rights, Vol. 27, 2:2009, p. 194–207

- Oulasmaa Petri, Lapsen etu oikeudellisena käsitteenä, teoksessa Törrönen Maritta (toim.), Lapsen etu ja viidakon laki, s. 106–125, Helsinki 1994
- Pakarinen Auri, Hyvärinen Anna, Ervasti Kaijus (toim.), Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta – Jyrki Talan juhlaKirja, Jyväskylä 2011
- Pajulammi Henna, Lapsen oikeus osallistua, teoksessa Hakalehto-Wainio Suvianna ja Nieminen Liisa (toim.), Lapsioikeus murroksessa, s. 81–124, Viro 2013
- Pajulammi Henna, Lapsi, oikeus ja osallisuus, Talentum Media Oy, Viro 2014
- Rantala Kati ja Slant Outi, Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122, Helsinki 2013
- Rosga AnnJanette ja Satterthwaite Margaret L., The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, Berkley Journal of International Law (BJIL) 27/2009, s. 253–315
- Räty Tapio, Uusi lastensuojelulaki, Helsinki 2007
- Sylwander Louise, Child Impact Assessments: Swedish Experience of Child Impact Analyses as a tool for implementing the UN Convention on the Rights of the Child, Ministry of Health and Social Affairs & Ministry of Foreign Affairs, Article no. S2001.014
- Tala Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset, Edita Publishing Oy, Helsinki 2005
- Tala Jyrki, Lakien vaikutukset, Helsinki 2001 (Tala 2001a)
- Tala Jyrki, Näkökulmia lainsäädäntötutkimukseen, Oikeus 2001/1, s. 108–115 (Tala 2001b)
- Taskinen Sirpa, Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen, Helsinki 2006
- Tobin John, Understanding a Human Rights Based Approach to Matters Involving Children: Conceptual Foundations and Strategic Considerations, teoksessa Invernizzi Antonella ja Williams Jane (toim.), The Human Rights of Children – From Visions to Implementation, Routledge 2016, 2. painos, s. 61–98
- Viljanen Veli-Pekka, Perusoikeuksien soveltamisala, teoksessa Hallberg Pekka ym. Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 89–139

Internet-lähteet

Arviointineuvoston kotisivut. Saatavilla <https://www.vnk.fi/arviointineuvosto> Luettu 31.12.2017

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, valitusnumero 139/2016. Saatavilla [https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/collective-complaints-procedure#{"13417396":19}](https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/collective-complaints-procedure#{) Luettu 2.11.2017

European Union Agency for Fundamental Rights FRA, Child rights impact assessment. Saatavilla <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/mapping-child-protection-systems-eu/impact-assessment> Luettu 29.12.2017

Findikaattori, Kaikki indikaattorit. Saatavilla <http://findikaattori.fi/fi/indicators> Luettu 12.1.2018

FRA, Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union. Saatavilla <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/developing-indicators-protection-respect-and-promotion-rights-child-european-union> Luettu 20.1.2018

Iivonen Esa, Pollari Kirsi. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen lapsivaikutusten ennakkoarviointi 20.10.2016. Saatavilla <https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Sote-ja-maakuntauudistuksen-lapsivaikutusten-arviointi-20.10.2016.pdf> Luettu 20.11.2017

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi), Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2016–2019. Saatavilla https://karvi.fi/app/uploads/2016/04/KARVI_koulutuksen_arviointisuunnitelma_2016-2019.pdf

Lapsenoikeudet.fi, Lapsivaikutusten arviointi. Saatavilla <https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-sopimus/lapsivaikutusten-arviointi/> Luettu 19.11.2017

Lapsiasianeuvottelukunnan lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä, Väestölähtöinen budjetointi ja vaikutusten arviointi, lasten ja nuorten palvelut 17.12.2014. Saatavilla http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/06/17122014_LapBu-tyoryhman-esitys-hallitusohjelmaan.pdf Luettu 7.1.2018

Lapsivaikutukset.fi, Malleja. Saatavilla

<http://www.lapsivaikutukset.fi/lapsivaikutuksien-arviointi/malleja> Luettu 19.11.2017

Mannerheimin lastensuojeluliitto, Kannanotto: Lapsivaikutusten arviointi pikaisesti lainsäädäntöön 20.11.2014. Saatavilla <https://www.mll.fi/2014/11/lapsivaikutusten-arviointi-pikaisesti-lainsaadantoon/> Luettu 23.11.2017

OECD, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. OECD Publishing 2008. Saatavilla

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf> Luettu 30.12.2017

OECD, Child Well-Being Data Portal (CWBDP). Saatavilla

<http://www.oecd.org/els/family/child-well-being/data/> Luettu 20.1.2018

OHCHR, Guidance on human rights impact assessments for economic reform policies. Saatavilla

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndimpactassessments.aspx> Luettu 29.12.2017

Opetusalan ammattijärjestö. Lapsen oikeuksille oikeuskeskus. Saatavilla

<https://www.oaj.fi/cs/oaj/Lapsen%20oikeuksille%20oikeuskeskus> Luettu 26.10.201

Sosiaali- ja terveysministeriö, Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, Päätösten lapsivaikutusten arvioinnin käyttöön ottaminen - Suunnitelma kansallisen ja maakunnallisen toimeenpanon tueksi (projektisuunnitelma). Saatavilla

<https://verkkojulkaisut.valtioneuvosto.fi/stm/zine/12/cover> Luettu 22.11.2017

SOTKANet.fi (THL), Tilastotietoja suomalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista. Saatavilla

<https://www.sotkanet.fi/sotkanet/fi/index> Luettu 7.2.2018

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Lasten terveys, hyvinvointi ja palvelut (LTH) -tutkimus, diasarja Vuorenmaa, Klemetti ja Rajala. Saatavilla

https://www.thl.fi/documents/10531/3498578/LTH_tutkimus_esittely_FI.pdf/4d808a27-3a2c-4680-babe-da26e09d20f4 Luettu 7.2.2018

UNICEF, Multiple Indicator Cluster Surveys (MICS). Saatavilla <http://mics.unicef.org/> Luettu 20.1.2018

UNICEF, the UN Global Compact ja Save the Children, Children's Rights and Business Principles. Saatavilla <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/5717/pdf/5717.pdf> Luettu 30.12.2017

UNICEF ja EU, Child Rights Toolkit – Module 5 Child Impact Assessment (2014). Saatavilla <https://www.unicef.org/eu/crtoolkit/downloads/Child-Rights-Toolkit-Module5-Web-Links.pdf> Luettu 7.1.2018

UNICEF ja the Danish Institute for Human Rights, Children's Rights in Impact Assessments. Saatavilla https://www.unicef.org/csr/css/Children_s_Rights_in_Impact_Assessments_Web_161213.pdf Luettu 30.12.2017

UNICEF UK ja Payne Lisa, Child Rights Impact Assessment (CRIA): A review of comparative practice across the UK (2017). Saatavilla https://www.unicef.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Unicef-UK-CRIA-comparative-review_FOR-PUBLICATION.pdf Luettu 30.12.2017

Valtioneuvoston kanslia, Arviointineuvoston lausunnot. Saatavilla <http://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot> Luettu 13.2.2018

Valtion nuorisoneuvosto, Tietoa nuorista. Saatavilla <https://tietoanuorista.fi/> Luettu 7.2.2018

Vihreiden eduskuntapuolue. Välikysymys koulutuksen tasa-arvosta 9.2.2018 https://www.vihreat.fi/sites/default/files/valikysymys_koulutuksen_tasa-arvosta_-_9.2.2018.pdf Luettu 12.2.2018

Yhdenvertaisuuden arviointi, Yhdenvertaisuuden arvioinnin työkalu. Saatavilla <http://yhdenvertaisuus.finlex.fi/> Luettu 20.11.2017

Kotimaiset virallislähteet

Eduskunnan sosiaalivaliokunta ulkoasiainvaliokunnalle, UaVM 24/1990 vp

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

HE 259/2016 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 163/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsiasiavaltuutetusta

HE 96/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lainsäädännöksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanon uudistamisesta

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

Lapsiasiavaltuutettu, Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

Lapsiasiavaltuutettu, Lapsiasiavaltuutetun lausunto evangelisluterilaisen kirkolliskokouksen yleisvaliokunnalle lapsivaikutusten arvioinnista 22.9.2009

Lapsiasiavaltuutettu, Vuosikirjat 2010–2017

Oikeusministeriö, Hallituksen esityksen laatimisohteet, Oikeusministeriön julkaisu 2004:4

Oikeusministeriö, Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013, Oikeusministeriön julkaisu 18/2012

Oikeusministeriö, Kielellisten vaikutusten ennakkoarviointi lainsäädännön ja hallinnon muutosten valmistelussa, Selvityksiä ja ohjeita 68/2012

Oikeusministeriö, Lainkirjoittajan opas, Oikeusministeriön julkaisu 37/2013

Oikeusministeriö, Lainvalmistelun prosessiopas. Saatavilla <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>
Luettu 31.12.2017

Oikeusministeriö, Lapsenhuoltolain uudistaminen -työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 47/2017

Oikeusministeriö, Perusoikeuskomitean mietintö, KOM 1992:3

Oikeusministeriö, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 2007:6

Oikeusministeriö, Säädosvalmistelun kuulemisopas. Saatavilla

<http://kuulemisopas.finlex.fi/> Luettu 31.12.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012–2015,

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:6

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen – Lastensuojelulain ja nuorisolain lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia edistävien yleisten säännösten kehittäminen ja yhteensovittaminen, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:15

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit, Tavoitteena tietoon perustuva lapsipolitiikan johtaminen, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:3

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Lasten ja nuorten osallistuminen päätöksentekoon Suomessa – Euroopan neuvoston politiikkatutkinta, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2011:27

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Vaikuta varhaiskasvatukseen – Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:13

Perustuslakivaliokunta, Lausunto valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta 2014, PeVL 52/2014 vp

Sisäasiainministeriö, Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin ohje, Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2014

Sosiaali- ja terveysministeriö. Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:5

Sosiaali- ja terveysministeriö, Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas), Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007:25

Sosiaali- ja terveysministeriö, Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2016:2

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö, Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, UaVM 12/2004 vp

Ulkoministeriö, Suomen hallituksen neljäs määräaikaisraportti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, heinäkuu 2008

Valtioneuvoston kanslia, Hallituksen strategia-asiakirja 2007, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007

Valtioneuvoston kanslia, Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009

Valtioneuvoston kanslia, Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi, Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011

Valtioneuvoston kanslia, Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011

Valtioneuvoston kanslia, Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2014

Valtioneuvoston oikeuskansleri, Hallituksen esitysten ennakkotarkastus oikeuskanslerinvirastossa, Muistio 16.2.2018

Valtiovarainministeriö, Avoin hallinto tietokortti nro 6. Saatavilla <http://vm.fi/documents/10623/2866950/6.+Lapsivaikutusten+arviointi.pdf/cc87b613-3542-404e-8369-4fef7279a55c> Luettu 14.12.2017

Valtiovarainministeriö, Avoin hallinto tietokortti nro 8. Saatavilla <http://vm.fi/documents/10623/2866950/8.+Selke%C3%A4+kieli+ja+visualisointi.pdf/ae306e10-4f2d-489d-bbd2-a137a7b424ca> Luettu 11.1.2018

Valtiovarainministeriö, Avoin hallinto tietokortti nro 9. Saatavilla <http://vm.fi/documents/10623/2866950/9.+Osallisuuden+oikea-aikaisuus+ja+tiedottaminen.pdf/9df9a55a-5e3a-48b2-9560-20dfb9a779c9> Luettu 11.1.2018

Valtiovarainministeriö, Avoin hallinto tietokortti nro 10. Saatavilla

<http://vm.fi/documents/10623/2866950/10.+Osallisuuden+laatu+ja+arviointi.pdf/ebc8aa3d-0273-4c13-ab65-f49a3db45a5f>_Luettu 11.1.2018

Valtiovarainministeriö, Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota, Valtiovarainministeriön julkaisu 18/2015

Valtiovarainministeriö, Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelma 2015–2017

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 645/2017 vp, Vastaus kirjalliseen kysymykseen työttömyysturvan muutosten eli aktiivimallin vaikutuksista lasten päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestelyihin, laatuun ja lasten oikeuksiin

Ulkomaiset virallislähteet

Committee on the Rights of the Children, Concluding observations: Finland, CRC/C/FIN/CO/4 (2011)

Committee on the Rights of the Children, Concluding observations: Finland, CRC/C/15/Add.272 (2005)

Committee on the Rights of the Children, Concluding observations: Finland, CRC/C/15/Add.132 (2000)

Committee on the Rights of the Children, General comment No. 19 (2016) Public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)

Committee on the Rights of the Children, General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights

Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)

Committee on the Rights of the Children, General comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)

Committee on the Rights of the Children, Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention on the Rights of the Child, CRC/C/58/Rev.2 (2010)

Committee on the Rights of the Children, Working methods for the participation of children in the reporting process of the Committee on the Rights of the Child, CRC/C/66/2 (2014)

Council of Europe, Strategy for the Rights of the Child (2016–2021)

Data protection working party (WP29), Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is “likely to result in a high risk” for the purposes of Regulation 2016/679, WP 248 rev.01

European Commission COM (2011) 60 final 15.2.2011. An EU Agenda for the Rights of the Child

Report of the Special Rapporteur on the right to food on Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, A/HRC/19/59/Add.5.

Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011. Saatavilla
http://www.legislation.gov.uk/mwa/2011/2/pdfs/mwa_20110002_en.pdf Luettu 8.2.2018

Special Rapporteur on the right to food, Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, A/HRC/19/59/Add.5

United Nations, Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation (2012). Saatavilla
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf Luettu 12.1.2018

United Nations, Report on indicators for monitoring compliance with international human rights instruments, HRI/MC/2008/3

Kotimaiset oikeustapaukset

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin ratkaisut EOAK/6195/2017 ja EOAK/6196/2017

Valtioneuvoston oikeuskansleri, Päättös asiassa ministeriön menettely hallituksen esityksen valmistelussa, OKV/7/50/2014

Ulkomaiset oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Giacomelli v. Italy, 2.11.2006, hakemusnumero 59909/00

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Hatton and others v. UK, 8.7.2003, hakemusnumero 36022/97

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Hokkanen v. Finland, 23.9.1994, hakemusnumero 19823/92

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, International Association of Autism-Europa (IAAE) vs France, 7.11.2003, hakemusnumero 13/2002

Empiirisen osuuden aineisto

Hallituksen esitykset 1–206/2017 vp lukuun ottamatta esityksiä 60, 106, 127, 142 ja 176/2017 vp

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot vuosilta 2016–2017 sekä lausunnot 31.1.2018, 8.2.2018 ja 16.2.2018

Lyhenteet

HE = Hallituksen esitys

HELO = Hallituksen esityksen laatimissuhteet

IVA = Ihmisvaikutusten arviointi

LAVA = Lapsivaikutusten arviointi

LOK = YK:n lapsen oikeuksien komitea

LOS = Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991)

LVM = Liikenne- ja viestintäministeriö

MMM = Maa- ja metsätalousministeriö

OKM = Opetus- ja kulttuuriministeriö

OM = Oikeusministeriö

PLM = Puolustusministeriö

SM = Sisäasiainministeriö

STM = Sosiaali- ja terveysministeriö

SVA = Sosiaalisten vaikutusten arviointi

TEM = Työ- ja elinkeinoministeriö

TVA = Taloudellisten vaikutusten arviointi

UM = Ulkoasiainministeriö

VM = Valtiovarainministeriö

VNK = Valtioneuvoston kanslia

YK = Yhdistyneet kansakunnat

YM = Ympäristöministeriö

YVA= Ympäristövaikutusten arviointi

1. Johdanto

Kollektiivista lapsen etua tutkitaan lapsivaikutusten arvioinnilla (LAVA tai arviointi)¹, jota voi verrata esimerkiksi talousvaikutusten tai ympäristövaikutusten arviointiin. Lapsen oikeuksien komitean (LOK) määritelmän mukaan lapsivaikutusten arviointi tarkoittaa olemassa olevien ja valmisteilla olevien hallinnollisten ja poliittisten ohjelmien, lainsäädännön ja budjettitoimien tarkastelemista niiden lapsiin ja lasten oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten pohjalta². Lapsen etu tulee arvioida ja ottaa ensisijaisesti huomioon päätöksenteossa, kun tehdään yhtä lasta, lapsiryhmää tai yleisesti lapsia koskevia päätöksiä. Arvioitaessa vaikutuksia lapsiin pitää aina selvittää lasten mielipide. Vastuu lapsivaikutusten suorittamisesta on päätöksentekoviranomaisella, jonka tulisi sisällyttää LAVA osaksi päätöksentekoprosessia.³

LAVA tuottaa tietoa lasten, nuorten ja lapsiperheiden elinolosuhteista päätöksenteon tueksi sekä nostaa esiin yhteiskunnallisen toiminnan ja päätösten vaikutukset erilaisiin lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin. LAVA on aiheena vielä melko uusi ja tuntematon niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Arvioinnissa keskitytään lapsen oikeuksiin ja niiden toteutumiseen, lapsen hyvinvointiin (fyysinen, psyykkinen, taloudellinen, sosiaalinen, terveydellinen) ja lastensuojeluun sekä lapsen tarvitsemaan erityiseen tukeen esimerkiksi koulussa. Kun arvioinnin keskiössä on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS) artiklojen toteutuminen, voidaan käsitteellisesti puhua lapsen oikeuksien vaikuttavuuden arvioinnista.⁴

Tässä tutkielmassa tutkitaan, miten lakien LAVA voi auttaa lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tutkielman keskeiset alakysymykset ovat: mitä ovat lasten perus- ja ihmisoikeudet? Mitä on lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa? Miten lasten

¹ Englanniksi lapsivaikutusten arvioinnista käytetään termejä *Child Impact Assessment*, *CIA* tai *Child's Rights Impact Assessment*, *CRIA*.

² General Comment No. 5 (2003) kohta 45.

³ Taskinen 2006, s. 9–19. Ks. myös STM 2016:2 s. 30–33.

⁴ Alila 2011, s. 9 ja 14. Ks. myös STM 2016:2 s. 30–33. Desmet ja Op de Beeck (2014, s. 150–151) ovat argumentoineet, että lasten oikeudet ovat enemmän kuin LOS:n säännökset, koska lasten oikeuksia sisältyy myös esimerkiksi muihin ihmisoikeussopimuksiin. ”CRIAs should be based on a more extensive framework of scientifically grounded insights, legal considerations and social developments, than uniquely referring to the CRC. Only then it will be possible to fully tap the potential of CRIAs to contribute to the realization of the rights of children.”

perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voidaan mitata? Tutkielman keskeiset näkökulmat ovat lasten oikeudet, lapsivaikutusten arviointi, lasten oikeuksien toteutumisen mittaaminen ja lainvalmistelu. Tutkielma on kirjoitettu valtiosääntöoikeuden projektissa syksyn 2017 ja talven 2018 aikana.

Tutkielman lopussa on soveltava empiirinen osuus, jossa tutkitaan, onko LAVA:a tehty ja miten siinä on onnistuttu aineistoon kuuluvissa kotimaisissa vuoden 2017 hallituksen esityksissä. Myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot vuosilta 2016, 2017 ja osin vuodelta 2018 käydään läpi ja etsitään LAVA:a koskevia huomioita. Hallituksen esityksistä etsitään sekä määrällistä tietoa, eli onko arviointia tehty vai ei, että laadullista tietoa, eli millaisia tehtyt arvioinnit ovat. Laadullinen tarkastelu tehdään tutkielmassa esiteltyjen näkökulmien pohjalta.

Tutkielmassa perusoikeuksilla viitataan Suomen perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin sekä EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin oikeuksiin. Ihmisoikeuksilla puolestaan viitataan kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin oikeuksiin. Tutkielmassa on hyödynnetty kirjoittajan työkokemusta virkamiehenä lainvalmistelutyössä ja tekstissä voidaan luonnehtia olevan sisäinen näkökulma lainvalmisteluun. Tutkielma voidaan nähdä myös lainsäädäntötutkimuksen osaksi, jossa selvitetään lapsivaikutusten arvioinnin asemaa säädösvalmistelussa.

Tutkielma on rajattu koskemaan kotimaisessa lainvalmistelussa tehtyjä LAVA:ja. Tutkielmasta on rajattu ulkopuolelle esimerkiksi yrityssektorin lapsivaikutukset. LOK on huomannut, että globaali talous ja monikansalliset yritykset sekä valtion toimintojen yksityistäminen voivat vaikuttaa myös lasten oikeuksien toteutumiseen. Liiketoiminnalliset tavoitteet ja taloudelliset intressit voivat edesauttaa lapsen oikeuksien toteutumista esimerkiksi teknisen kehityksen ja investointien myötä, mutta tämä ei ole itsestään selvää. Valtion toimintojen yksityistäminen ei poista valtion vastuuta toteuttaa LOS:ta.⁵ Valtioilla on selkeä velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä perustelee aiheen rajaamista valtion ja vielä sen sisällä lainvalmistelun toimintaan. Monet yritykset

⁵ General comment 5 (2003), kohdat 42–44. General comment No. 16 (2013), kohdat 1 ja 10. Aiheesta myös Day of general discussion on “The private sector as service provider and its role in implementing child rights” (Report on the thirty-first session CRC/C/121, kohdat 630–653).

ovat kuitenkin budjeteiltaan valtioihin rinnastettavia ja tekevät päätöksiä, joilla on vaikutuksia lapsiin.⁶

Rajaus lainvalmisteluun on tehty myös lakien vaikuttavuuden vuoksi. Lait ja normit ovat osa lapsen ympärille muodostuvia sosiaalisia rakenteita. Läheinen aihe lainvalmistelulle on lapsen osallisuus kunnan ja yhteiskunnan toiminnassa, joka kytkeytyy lain toimeenpanoon. Myös kunnissa tehtävä LAVA on merkittävää. Laeilla kuitenkin tosiasiaa rajataan kuntien mahdollisuuksia tehdä valintoja. Kuten Custódio toteaa, on tunnistettava riippuvuussuhteet eri toimijoiden välillä: kun hallitus antaa kunnille mahdollisuuden esimerkiksi kasvattaa päiväkotien ryhmäkokoja ja kunnat päättävät tehdä niin, ei ole realistista odottaa, että päiväkodin johtaja ratkaisee tästä päätösketjusta aiheutuvat ongelmat omalla pöydällään olevien päätösten lapsivaikutusten arvioinnilla⁷.

Tuoreen opposition tekemän välikysymyksen (9.2.2018) mukaan ”hallituksen välinpitämättömyys näkyy jo lainvalmistelutyössä, josta puuttuvat lapsi-, sukupuolivaikutus- ja yhdenvertaisuusarviot. Jos vaikutusarviot olisi tehty huolella, hallitus olisi huomannut, että sen leikkaukset kasautuvat kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin lapsiin ja perheisiin.”⁸ Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportin mukaan ”politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on useissa eri yhteyksissä todettu puutteelliseksi Suomessa. Ongelmana on erityisesti se, että arviointitietoa ei käytetä systemaattisesti eikä sen käyttöä edellytetä. Arviointitoimintaa ja arviointien käyttöä ei ole organisoitu selkeästi. Kukaan ei myöskään ole kokonaisvastuussa arviointijärjestelmän kehittämisestä ja ylläpitämisestä.”⁹ Tutkielman aihe liittyy tähän kriittiseen viitekehykseen, jossa ruoditaan arviointityön asemaa suomalaisessa lainvalmistelussa. Aihe liittyy myös vaatimukseen tutkittuun tietoon perustuvasta päätöksenteosta (*evidence-based policy-making*).

Näen tutkielmani osana lapsioikeuden niin sanottua toista aaltoa, jossa lasten perus- ja ihmisoikeudet on otettu huomioon aiempaa tarkemmin. LAVA kytkeytyy siihen näkökulmaan, jossa lapset kiinnittyvät perheen ohella myös yksilöinä yhteiskuntaan.

⁶ Yritysten ja liiketoiminnan sekä LAVA:n suhteesta ks. mm. Collins ja Guevara, *Some Considerations for Child Rights Impact Assessment (CRIAs) of Business* (2014). Ks myös *Children's Rights and Business Principles* (mm. UNICEF, 2012) sekä *Children's Rights in Impact Assessments* (mm. UNICEF, 2013). Yritysten kohdalla ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista käytetään myös termiä *human rights due diligence*.

⁷ Custódio 2016, s. 59.

⁸ Välikysymys koulutuksen tasa-arvosta 9.2.2018.

⁹ Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi, s. 11.

Lapsivaikutusten arviointi perustuu yhteisönäkökulmaan yksilökeskeisyyden sijaan. Lapsen osallisuutta voidaan hahmottaa eri toimintaympäristöissä, kuten perhe-elämässä, varhaiskasvatuksessa, lastensuojelussa, peruskoulussa tai harrastustoiminnassa. Tässä tutkielmassa erityisenä kiinnostuksen kohteena on lapsen osallisuus lainvalmistelutyössä. Aihe liittyy laajempaan kokonaisuuteen: miten lapset huomioidaan kollektiivisessa ja julkista valtaa sisältävässä tilanteessa.

Pajulammen mukaan teoreettinen eli systematisoivat lapsioikeus voi olla menetelmältään ja luonteeltaan yleisten oppien analyysiä ja tehtävien hahmottamista sekä oikeustieteen roolin täsmentämistä kontekstin muiden toimijoiden kanssa. Teoreettinen lainoppi tuottaa tuloksenaan yleisiä oppeja, joten oikeudellinen sääntely on mahdollista esittää johdonmukaisena ja systemaattisena kokonaisuutena.¹⁰ Perinteistä lainoppia tutkielma edustaa siltä osalta, jolla se pyrkii selvittämään LAVA:n liittyvien oikeussäännösten ja -ohjeiden sisältöä. Tässä osuudessa tutkitaan, mitä LAVA tarkoittaa ja miten sitä pitäisi tulkita. Systematisoivalta osaltaan tutkielma keskittyy pääosin LAVA:n asemaan lapsioikeuden yleisissä opeissa. Pyrin järjestämään LAVA:a koskevia normituksia, joihin kuuluu kotimaisia säädöksiä sekä LOS:sta ilmeneviä velvoitteita. Systematisoinnin tuloksena hahmottuu LAVA oikeusperiaatteena. Soveltavassa osuudessa tutkin, kuinka LAVA tosiasiasa toteutuu hallituksen esityksissä. Tämä on tutkimustietoa niin sanotusta olemisen maailmasta eli siitä miten normit tosiasiallisesti toimivat yhteiskunnassa ja miten ne vaikuttavat niiden kohteen eli tässä tapauksessa lasten asemaan¹¹.

¹⁰ Pajulampi 2014, s. 15–20.

¹¹ Pajulampi 2014, s. 433–434.

2. Lasten perus- ja ihmisoikeudet sekä lapsen etu

2.1. Lapsen oikeuksien kehitys Suomessa

Lapsen oikeudellista asemaa koskevat keskeiset säännökset sisältyivät 1700-luvulla naimiskaareen. Lasten suojeluun tähtäävä lainsäädäntö alkoi Suomessa kehittyä 1700-luvun lopulla ja 1800-luvulla kohdistuen orpoihin ja lasten työoloihin. Lasten oikeuksien käsitettä ei käytetty vielä 1800-luvulla. Vuoden 1898 holhouslaissa alaikäisen lakimääräisiksi holhoojiksi säädettiin vanhemmat, jotka ”pitäkööt huolta lapsen kasvatuksesta”.¹² Lapsilainsäädännön uudistamisen osalta voidaan puhua kahdesta suuresta ’lapsipaketista’. Ensimmäiset uudistukset tehtiin 1920- ja 1930-luvuilla, seuraavat 1970- ja 1980-luvuilla. Näiden lakien johtoajatuksot eroavat toisistaan heijastaen yhteiskunnallisia muutoksia. Ensimmäisten uudistusten aikaan lapsen etu nähtiin välillisenä ja toissijaisena, vanhempien oikeuksien kautta toteutuvana ilmiönä. Kirkko ja poliittisen vallan käyttäjät uskoivat tietävänsä, mikä on lapsen etu.¹³ Lapsen etu oli alisteinen yhteiskunnan edulle ja lapsi nähtiin erityistä suojelua tarvitsevana olentona. Lapsi ei ollut *human being* (ihminen), vaan *human becoming* (tuleva ihminen).¹⁴

1970- ja 1980-luvuilla toteutetussa kokonaisuudistuksessa muutettiin muun muassa isyyslakia, lakia lapsen elatuksesta, lapseksiottamislakia, lakia lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta sekä lastensuojelulakia. Uudistuksilla pyrittiin muun muassa poistamaan lasten syntyperään perustunut oikeudellinen eriarvoisuus, parantamaan lapsen asemaa perheen sisällä ja lisäämään sukupuolten välistä tasa-arvoa vanhemman oikeuksissa. Uudistusten myötä lapsen näkökulma ja oletettu etu nousivat ensisijaiseksi, mutta eivät yksinomaiseksi ratkaisukriteeriksi lasta koskevassa päätöksenteossa.¹⁵

1970-luvulla Suomessa tulivat voimaan YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva TSS-sopimus (SopS 6/1976) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva KP-sopimus (SopS 7–8/1976). LOS (SopS 59 ja 60/1991) solmittiin vuonna 1989 ja se tuli Suomessa voimaan 20.7.1991. Lapsilainsäädäntömme on siis kansainvälisesti ottaen ollut aikaansa edellä, sillä LOS tuli voimaan Suomessa vasta

¹² Alanen – Bardy 1990, s. 59. Kangas 1998, s. 312–313.

¹³ Mahkonen 1991, s. 49–72.

¹⁴ Lauronen 1994, s. 80. Aiheesta myös Freeman (2016, s. 26), jonka mukaan ”it is equally important to understand that appreciating that they are ’beings’ does not preclude their being also ’becomings’”.

¹⁵ Oulasmaa 1994, s. 110. Ks. myös Nieminen 2006, s. 69–75.

kansallisten uudistusten jälkeen vuonna 1991¹⁶. 2000-luvulle tultaessa Suomessa oli kaiken kaikkiaan omaksuttu uudenlainen perus- ja ihmisoikeuskulttuuri kansainvälisten sopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18–19/1990, jäljempänä EIS) ja Euroopan unioniin (jäljempänä EU) liittymisen jälkeen¹⁷. Myös Suomen saama kansainvälisten valvontaelimien kritiikki on toiminut lapsilainsäädännön kirittäjänä¹⁸.

1900-luvun alkupuolella lähtökohtana oli, että perheen sisäiset asiat eivät kuulu ulkopuolisille eikä perhe-elämää tule säädellä oikeudella. Perheen isä käytti valtaa ja edusti puolisoa ja lapsia ulospäin. Perus- ja ihmisoikeusajattelun myötä oikeuksien suoja ulottuu yksityisenä alueena pidettyyn perhe-elämään. Niemisen vuoden 2013 näkemyksen mukaan mukaan perheoikeus ei kuitenkaan ole Suomessa tähän mennessä valtiosääntöistynyt samaan tapaan kuin esimerkiksi rikos- ja ympäristöoikeus, eivätkä perus- ja ihmisoikeudet ole olleet juuri esillä perheoikeudellisessa tutkimuksessa. Myöskään EU:n oikeuden vaikutus ei ole ollut perheoikeudessa yhtä merkittävää kuin monilla muilla oikeudenaloilla, mutta se on kuitenkin ollut kasvamaan päin muun muassa EU:n perusoikeuskirjan (2010/C 83/02) myötä. EU:n perusoikeuskirjassa turvataan muun muassa lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä vapaasti. EU:lla ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa esimerkiksi lasten huoltoa koskevia aineellisoikeudellisia säännöksiä.¹⁹

Tänä päivänä Suomen lainsäädäntöön sisältyvät pykälät vaalivat lapsen asemaa monin osin LOS:n artikloja tehokkaammin²⁰. LOS:n myötä yksittäisten lasten suojelu on saanut rinnalleen periaatteen lapsiväestön suojelusta yhteiskuntaa vastaan. Voidaan puhua lasten oikeuksista väestöryhmänä, kollektiivisesta lapsen edusta. Lapset saivat oman valtuutetun vuonna 2005 (laki lapsiasiavaltuutetusta 1221/2004)²¹. Tärkeä lasten oikeuksien valvoja on myös eduskunnan oikeusasiamies. Lapsen oikeuksille on ehdotettu myös omaa

¹⁶ Perusoikeuskomiteakin (KOM 1992:3, S. 182–184) totesi Suomen lapsia koskevan lainsäädännön perustavoitteiden olleen jo jonkin aikaa hyvin samansuuntaiset kuin lapsen oikeuksien sopimuksessa. Ns. lapsilaeista on sittemmin löydetty perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta ongelmia ja niihin on tehty laajoja kokonaisuudistuksia.

¹⁷ Aiheesta kirjoittanut mm. Ojanen 2009.

¹⁸ Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (96/1995 vp) viitataan Suomea koskevaan EIT:n langettavaan päätökseen (Hokkanen v. Finland, 23.9.1994). Myös lastensuojelulain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (252/2006 vp) viitataan Suomea koskeviin tuomioihin.

¹⁹ Nieminen 2013, s. 10–14. Ks. myös Euroopan komission toimintasuunnitelma EU:n lasten oikeuksien agendaksi COM (2011) 60 final 15.2.2011.

²⁰ Mahkonen 2012, s. 32.

²¹ Norjassa säädettiin maailman ensimmäinen lapsiasiamiehen (Barneombudet) viran perustava laki vuonna 1981. Ruotsissa lapsiasiavaltuutettu on toiminut vuodesta 1993, Islannissa vuodesta 1995 ja Tanskassa vuodesta 1998. Ks. HE 163/2004 vp, s. 6–7.

oikeuskeskusta²². Nykyisessä lainsäädännössä on omaksuttu käsitys lapsesta yksilöllisten oikeuksiensa subjektina, eli lapsella on tietyin rajoituksin puhevalta omassa asiassaan. Lapsen yksilöityminen on purkanut lasten ja aikuisten valtasuhdetta, mutta uudistusten jälkeenkin voidaan nähdä, että lasten yhteiskunnallista perusasemaa ei ole muutettu, vaan lapset on sijoitettu heille varattuihin ”odotushuoneisiin” odottamaan täysi-ikäistymistä.²³ Myös 2010-luvulla tehdyt koulutusleikkaukset ja varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen voidaan nähdä askeleena taaksepäin lapsen oikeuksien edistämisessä²⁴.

2.2. Lasten perus- ja ihmisoikeudet

Lasten ja nuorten kasvu- ja elinolojen parantamiselle ja hyvinvoinnin edistämiseksi on vahva perus- ja ihmisoikeusperusteinen velvoite. Jo YK:n vuoden 1959 lapsen oikeuksien julistuksessa todetaan, että ”lapsi ruumiillisen ja henkisen kypsyttämystensä vuoksi tarvitsee erityistä suojelua ja huolenpitoa siihen luettuna asianmukainen hoito sekä ennen syntymää että sen jälkeen”. Perus- ja ihmisoikeudet sekä edellä mainitut Suomea sitovat kansainväliset sopimukset muodostavat keskeisen normilähteen lapsen oikeuksille. Lapsilainsäädäntöä, kuten muutakin lainsäädäntöä, on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. Perinteisiä teemoja, joissa yksittäisen lapsen oikeudet tulevat punnittavaksi, ovat esimerkiksi vanhemmuuden, huoltajuuden tai tapaamisoikeuden määrittäminen, adoptio, oikeus tietää sukusolujen luovuttajan henkilöllisyys sekä lastensuojelu.

Markku Helinin mukaan ”se, mitä perusoikeussäännöksissä todetaan lapsen oikeuksista, tuli lapsioikeuteen viimeistään 1980-luvulla”. Helinin mukaan ”se tuli sinne rikkaampana ja paremmin artikuloituna kuin myöhemmin perusoikeussäännöksiin”.²⁵ Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa pitkälti vahvistettiin jo 1970- ja 1980-luvuilla uudistettujen lapsilakien periaatteet. Nieminen ei näe tätä ongelmallisena, sillä perustuslaissa pyritään hänen mukaansa vahvistamaan yhteiskunnassa vallitsevat keskeiset arvot. Siten perus- ja ihmisoikeudet ennemminkin kietoutuvat yhteen lapsioikeudellisen sääntelyn kanssa ja

²² Opetusalan ammattijärjestö on tiedottanut asiasta kotisivuillaan otsikolla Lapsen oikeuksille oikeuskeskus.

²³ Alanen – Bardy 1990, s. 59–64. Lapsen iän merkityksestä myös Mahkonen (2001), jonka mukaan säännökset, jotka asianomaisen lain soveltamispiirissä kytkevät lapsen määrittämisoikeuden tiettyyn ikärajaan tai tätä joustavammin muotoiltuun kehittyneisyyskriteeriin, ovat viime vuosikymmeninä runsastuneet. Samalla on tapahtunut ikärajojen alentumista.

²⁴ Ks. esim. HE 80/2015 vp:stä annetut lausunnot sekä Custódio 2016. Lastensuojelun Keskusliitto on tehnyt varhaiskasvatusoikeuden rajaamisesta (laki varhaiskasvatustilain muuttamisesta 108/2016) kantelun Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle, jossa asia on tutkielman kirjoitushetkellä edelleen käsittelyssä valitusnumerolla 139/2016.

²⁵ Helin 2012, s. 12.

vahvistavat sitä.²⁶ Ns. lapsilaeista on sittemmin löydetty perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta ongelmia ja niihin on tehty laajoja kokonaisuudistuksia²⁷. Perusoikeusuudistuksen valmistelussa oli esillä myös ajatus lapsen oikeuksien kokoamisesta omaksi pykäläkseen. Lapsen oikeuksia koskevat erillissäännökset katsottiin kuitenkin voitavan luontevammin sijoittaa kulloiseenkin asiayhteyteen.²⁸

Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä PL) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten LOS:ssa taattuihin oikeuksiin. Myös muut perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat nykykäsityksen mukaan lapsille. Toisaalta monet perustavaa laatua olevat ihmisoikeudet, kuten oikeus muuttaa vapaasti maan sisällä tai oikeus äänestää vaaleissa, eivät sellaisenaan koske lapsia.²⁹

Tärkeimmäksi luonnehdittu lapsia koskeva säännös perustuslaissamme on 6.3 §, jonka mukaan ”lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”. Kotimaisessa lainsäädännössä esitetäänkin useassa kohdassa, että lapsen mielipide asiasta on selvitettävä tai lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi³⁰. Perustuslain 6 §:n 3 momentin säännöksillä lasten tasa-arvoisesta kohtelusta korostetaan, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina ihmisinä periaatteessa yhtäläisin perusoikeuksin sekä keskenään

²⁶ Nieminen 2013, s. 338. Perusoikeuksien perheoikeudelliseen vaikutukseen on suhtauduttu myös kriittisesti, aiheesta mm. Pajulammi 2014, s. 161–163.

²⁷ Ks. mm. HE 252/2006 vp ja Lapsenhuoltolain uudistaminen -työryhmän mietintö 47/2017.

²⁸ HE 309/1993 vp, s. 45.

²⁹ Nieminen (2006, s. 179) on tutkinut asiaa nuorten osalta ja esittänyt, että nuorten perus- ja ihmisoikeussuojassa on monia aikuisten perus- ja ihmisoikeussuojasta eroavia piirteitä. Monet ihmisoikeussopimukset on lopulta laadittu aikuisten olosuhteita ja ongelmia silmällä pitäen. Siksi lapsilla onkin oma ihmisoikeussopimus LOS. Myös esimerkiksi lasten kurittamista tapahtuu edelleen, mikä viitanee siihen, että lasten perus- ja ihmisoikeuksiin asennoidutaan edelleen eri tavalla kuin samoihin oikeuksiin aikuisten kohdalla. Ks. esim. Lastensuojelun keskusliiton Piiskasta jäähypenkkiin -selvitys. Cantwell (2016) puolestaan on kritisoinut lapsen oikeuksien eriytymiskehitystä muista ihmisoikeuksista.

³⁰ Mm. Lasten oikeuksien komitea on kuitenkin kritisoinut kuulemisen riittämättömyyttä. Kuulemista on esitetty lisättäväksi mm. Lapsenhuoltolain uudistaminen -työryhmän mietinnössä 47/2017. Niemisen (2013, s. 341) mukaan lapsen kuulemisesta on tullut eräänlainen lapsilainsäädännön perusarvo.

yhdenvertaisesti³¹. Perustuslain 6 § takaa lasten yhdenvertaisuuden ja osallistumisoikeuden niin ryhmänä kuin yksilöinä³².

Muita lasten kannalta tärkeitä perustuslain pykäläitä ovat 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet sekä 19 §:n mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Niin sanotut tulevien sukupolvien oikeudet ovat erityisiä juuri lapsia tai vielä syntymättömiä lapsia koskevia oikeuksia³³. Näin esimerkiksi perustuslain 20 §:ä, jonka mukaan ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille”, voidaan tarkastella etenkin lasten näkökulmasta³⁴.

Oikeuksien vastinparina voidaan katsoa, että lapsella on myös velvollisuuksia, kuten velvollisuus kunnioittaa muiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Viime kädessä tämän valvonta kuuluu lapsen vanhemmille.³⁵ Suoraan lapsille osoitettu velvollisuus on perusopetuslain (628/1998) 25 §:n mukainen oppivelvollisuus.

2.3. Lapsen oikeuksien sopimus

Keskeinen säädöspohja lapsen oikeuksille on LOS, jota voidaan luonnehtia lapsen oikeuksien kodifikaatioksi. Sopimus perustuu aiempiin kansainvälisiin julistuksiin ja sopimuksiin. Sopimus on laajalti hyväksytty koko maailmassa ja esimerkiksi kaikki EU:n jäsenmaat ovat LOS:n sopimusvaltioita, mutta Yhdysvallat ei ole ratifioinut sopimusta. Suomi on oikeudellisesti sitoutunut koko LOS:en ratifioituaan sopimuksen ilman varauksia ja tavallisen lain tasoisesti, eli LOS on Suomessa voimassa olevaa oikeutta. LOS on silti jokseenkin vähän tunnettu Suomessa.³⁶

Sopimus käsittää yhteensä 54 artiklaa ja se on jaettu kolmeen osaan, joista ensimmäinen sisältää lapsen oikeudet ja osat kaksi ja kolme hallinnollisia määräyksiä. Lapsen oikeuksien sopimusta on täydennetty kolmella valinnaisella pöytäkirjalla, jotka täydentävät LOS:ssa turvattuja oikeuksia. Kaikki valinnaiset pöytäkirjat ovat voimassa Suomessa.

³¹ HE 309/1993 vp, s. 45.

³² Mahkonen 1991, s. 107–108. Ks. myös HE 309/1993 perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta sekä osallisuudesta kansalaisia koskien PL 2.2 § ja 14.4 §.

³³ Nieminen 2006, s. 135.

³⁴ Näin harkitsi esimerkiksi eduskunnan sosiaalivaliokunta LOS:n kansallisen voimaansaaton yhteydessä ”Pitkällä aikavälillä yksi tärkeimmistä lasten oikeuksien toteuttamiseen liittyvistä seikoista on ympäristönsuojelu” (UaVM 24/1990 vp s. 5).

³⁵ Pajulammi 2014, s. 95.

³⁶ Ks. LOS vähäisestä tunnettuudesta Suomessa mm. Hakalehto-Wainio 2011.

LOS koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

LOS:n keskeiset periaatteet on koottu artikloihin 2, 3, 6 ja 12.³⁷ Lapsen etu, englanniksi *the best interests of the child*, on LOS:n johtava periaate. Lapsen etua ei ole LOS:ssa määritelty tyhjentävästi vaan sen tarkempi määrittely on jätetty kansallisille tahoille. LOK on pyrkinyt määrittelemään lapsen edun sisältöä yleiskommenteissaan. Johtoa lapsen edun määrittelyyn voidaan hakea LOS:n artiklojen muodostamasta kokonaisuudesta. Sopimuksen 3.1 artiklan mukaan ”kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu”.

Muita keskeisiä LOS:n periaatteita ovat syrjinnän kieltö (artikla 2), oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (artikla 6) sekä velvoite ottaa huomioon lapsen näkemys hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti (artikla 12). Näiden perusteella sopimuksesta on johdettu niin kutsuttu kolmen kovan P:n ohjelma: *protection* (suojelu), *provision* (huolenpito) ja *participation* (osallistumisoikeudet). Ohjelman mukaisesti lasten tulee saada erityistä suojelua, oma osuutensa yhteiskunnan taloudellisista voimavaroista sekä mahdollisuus osallistua omaa itseään koskevien asioiden suunnitteluun ja tuoda oma näkemyksensä päätöksentekoon.³⁸

Sami Mahkonen on hahmottanut LOS:n muodostuvan sekä lapsen erityisoikeuksista että perus- ja ihmisoikeuksista. Lapsen erityisoikeudet muodostuvat kolmen kovan P:n ohjelmasta, kun taas perus- ja ihmisoikeuksien teemat liittyvät yksityisyyteen, itsemääräämiseen, tasa-arvoon, integriteettiin ja perheeseen.³⁹ LOK on yleiskommenteissaan korostanut, että lapsen oikeudet ovat toisistaan riippuvaisia (*interdependent*) ja keskenään jakamattomia (*indivisible*), mikä on omiaan murtamaan käsitystä siitä, että lapsen oikeudet voitaisiin jakaa kahteen ryhmään KP- ja TSS-

³⁷ General comment No. 5 (2003) kohta 12.

³⁸ Taskinen 2006, s. 6-7.

³⁹ Mahkonen 2012, s. 30–31.

oikeuksiin. LOS:ta tulisi LOK:n mukaan tulkita holistisesti ja lapsen oikeudet kokonaisvaltaisesti huomioonottaen.⁴⁰

Yleissopimuksen ja siihen liittyvien valinnaisten pöytäkirjojen noudattamista valvoo LOS:n 43 artiklan mukaisesti edellä mainittu LOK. Komiteaan kuuluu 18 lasten oikeuksien asiantuntijaa eri puolilta maailmaa ja heidän toimikautensa kestää neljä vuotta kerrallaan. Sopimukseen sitoutuneet maat raportoivat komitealle määräaikaishavainnoilla lapsen oikeuksien tilanteesta viiden vuoden välein. Lisäksi lapsi- ja nuorisjärjestöt sekä valtuutetut toimittavat komitealle omat lisäraporttinsa. Vastauksena maat saavat komitealta huomautuksia ja suosituksia (muun muassa *concluding observations*). Komitea antaa temaattisista kokonaisuuksista myös yleiskommentteja, *general comments*. Komitea on kansainvälisesti ylin instituutio, joka tulkitsee sopimuksen sisältöä. Lapsen oikeuksien komitea on antanut Suomea koskevat päätelmät ja suositukset vuosina 1996, 2000, 2005 ja 2011.⁴¹

Kolmannella valinnaisella pöytäkirjalla, jonka Suomi ratifioi marraskuussa 2015, avattiin yksilöille mahdollisuus valittaa sopimusvaltion sopimusrikkeestä LOK:lle. Nähtäväksi jää, miten komitean ratkaisukäytäntö vaikuttaa ajan saatossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) tapaan tulkita lapsen etua. Nieminen on havainnut LOK:n määrittelevän jo ennen yksilövalitusmekanismia lapsen edun dynaamisemmin ja laajemmin kuin EIT.⁴²

2.4. Kollektiivinen lapsen etu ja osallisuus

Lapsen etua voidaan tarkastella varsin laajan oikeuslähdeopillisen aineiston avulla. Pääsääntönä voidaan pitää, että lapsen edun määrittely tulee tehdä huomioiden LOS ja sen lisäpöytäkirjojen kokonaisuus. Lapsen edusta on kirjoitettu kansainvälisissä sopimuksissa, lakiteksteissä, niiden valmisteluasiakirjoissa sekä oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä. Yksilökohtaisesta lapsen edun määrittelystä kotimaisessa lainsäädännössä esimerkkeinä toimivat lastensuojelulain (417/2007) 4 §:n mukaiset lastensuojelun keskeiset periaatteet, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 11 §:n mukainen lapsen toivomusten ja mielipiteen selvittäminen sekä ulkomaalaislain (301/2004) 6 §, joka nostaa lapsen edun esiin keskeisenä tekijänä

⁴⁰ General comment No. 5 (2003) kohdat 6, 18 ja 25. General comment No. 14 (2013) kohta 16.

⁴¹ Pajulammi 2014, s. 169–172. Suomen määräaikaishavainnoinnin koordinaatiovastuu on ulkoministeriöllä.

⁴² Nieminen 2013, s. 346–347.

päätöksenteossa. Suomessa on säädösten turvattu lapsen oikeus erityiseen suojeluun ja lapsen asema on Suomessa yleisesti ottaen hyvä.

LOK:n mukaan lapsen etu on sekä yksilöllinen että kollektiivinen oikeus⁴³. LOS:n 3.1 artikla velvoittaa ottamaan lapset huomioon myös kollektiivisesti, sillä etenkin lainsäätävä tekee harkintaa lakien vaikutuksista koko lapsiväestöä koskien. Myös muiden artiklassa mainittujen tahojen, kuten tuomioistuimien, voidaan ajatella tekevän yksilökohtaisten ratkaisujen lisäksi laajempaa lapsiväestön huomioonottoa. Yksittäisillä ratkaisuilla saattaa olla ohjaava vaikutus myöhempään viranomais- ja oikeuskäytäntöön sekä lainsäädäntöön.

Lapsen etu on Suomessa kuitenkin ymmärretty pitkälti yksilökohtaisesti eikä kollektiivista lapsen edun periaatetta ollut lainsäädännössämme ennen 1990-luvun perusoikeusuudistusta ja LOS:n voimaantuloa. Perustuslain 6.3 § ei ole pelkästään juridis-muodollinen puhevaltakysymys vaan kyse on laajemmin lapsen oikeudesta saada äänensä kuuluviin itseään koskevissa asioissa.

Kollektiivista lapsen etua määriteltäessä tutkitaan lapsiryhmän tai -väestön etua. Kollektiivinen lapsen etu aktualisoituu usein LAVA:na, jota tekevät päättäjät niin valtion, kuntien kuin instituutioiden, kuten Opetushallituksen, tasolla. Myös muut lapsiväestöön kohdistuvat lapsen edun tulkinnat ja kannanotot, joita esimerkiksi järjestöt tekevät, voidaan katsoa kollektiiviseksi lapsen edun tutkimiseksi. Yksilökohtainen lapsen etu ja kollektiivinen lapsen etu täydentävät toisiaan eivätkä ole täysin erotettavissa.⁴⁴

Lasten huomioiminen ryhmänä liittyy läheisesti lasten osallisuuteen. Osallisuus tarkoittaa jatkuvaa vuoropuhelua ja vuorovaikutusta. Oikeus osallistua perustuu yksilöiden välisen yhdenvertaisuuden ja yksilön autonomisuuden ideaaleihin. Lapsen osallisuus oikeudet täydentävät ja korjaavat lapsen vajaata oikeustoimikelpoisuutta. Lasten osallisuus edistää lapsiryhmän ja -väestön edun selvittämistä. Osallisuuden kautta lapset voidaan nähdä aktiivisina toimijoina omaa elämäänsä koskevissa asioissa. Kyse on myös

⁴³ General comment No. 14 (2013) kohta 23. However, the term “children” implies that the right to have their best interests duly considered applies to children not only as individuals, but also in general or as a group. Accordingly, States have the obligation to assess and take as a primary consideration the best interests of children as a group or in general in all actions concerning them. This is particularly evident for all implementation measures. The Committee underlines that the child's best interests is conceived both as a collective and individual right, and that the application of this right to indigenous children as a group requires consideration of how the right relates to collective cultural rights. Ks. myös yleiskommentin kohta 32.

⁴⁴ Mahkonen 1991, s. 152.

kansalaiskasvatuksesta.⁴⁵ LOS:n tavoitteena on, että lasten osallistuminen on normaali osa yhteiskunnan eri rakenteita. Tilanteet, joissa lasten näkemyksiä ei kuulla, on perusteltava lapsen edun näkökulmasta.⁴⁶

Perustuslain 6.3 §:n lisäksi lapsen osallistumisoikeuksia tukevat seuraavat pykälät. Perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14.4. §:n mukaan julkisen vallan tehtävän on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksen tekoon. Lain 20.1 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lasten ja nuorten osallisuus liittyy myös sananvapauteen ja muihin demokraattisen oikeusvaltion edellytyksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisun mukaan Suomen lainsäädännössä kiinnitetään melko paljon huomiota lasten oikeuteen osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi. Lakeja on täydennetty näiltä osin etenkin 2000-luvulla etenkin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla.⁴⁷ Varhaiskasvatuslaissa (36/1973) on velvoite selvittää lapsen mielipide ja toivomukset ja ottaa ne huomioon lapsen iän ja kehityksen edellyttämällä tavalla. Koulutusta koskevien lakien (muun muassa perusopetuslain 47 a §:n) mukaan opetuksen järjestäjän on edistettävä kaikkien oppilaiden osallisuutta ja huolehdittava siitä, että kaikilla oppilailla on mahdollisuus osallistua koulun toimintaan ja kehittämiseen ja ilmaista mielipiteensä oppilaiden asemaan liittyvistä asioista. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) tavoitteena on edistää opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä osallisuutta. Potilaslaissa (785/1992), sosiaalihuollon asiakaslaissa (812/2000), sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ja lastensuojelulaissa säädetään lapsen mielipiteen ja toivomusten selvittämisestä ja kuulemisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Nuorten osallisuuden edistämisestä ja kuulemisesta säädetään nuorisolaissa (1285/2016) ja kuntien nuorisovaltuustoista kuntalaissa (410/2015).

Samassa julkaisussa on kuitenkin todettu: ”Lakeja laadittaessa ei kiinnitetä riittävästi huomiota siihen, että lait koskevat myös lapsia ja nuoria ja että niiden pitäisi antaa myös

⁴⁵ Pajulammi 2013, s. 96–97, 112. Ks. aiheesta laajemmin myös Pajulammen väitöskirja (2014) sekä OKM 2011:27. EU-tasolla aiheesta mm. Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016–2021).

⁴⁶ Hakalehto-Wainio 2013, s. 40.

⁴⁷ OKM 2011:27, s. 54–56.

käytännön keinoja lasten ja nuorten omien näkemysten kehittämisen edistämiseen ja tukemiseen sekä heidän näkemystensä painottamiseen päätöksenteossa. --- (Lapsen edun) periaatteen tulkinnassa ja toimeenpanossa on puutteita, eikä lapsia koskevien lakien ja hallintomenettelyjen vaikutuksia ymmärretä riittävän laajasti.”⁴⁸ Myös muista julkaisuista käy ilmi, että lasten oikeuteen saada oma osuutensa yhteiskunnan taloudellisista voimavaroista ja oikeuteen osallistua omaa itseään koskevien asioiden suunnitteluun ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota.⁴⁹ LOS:n tavoitteleva lasten tosiasiallinen ja yhdenvertainen osallistuminen vallitseviin yhteiskuntarakenteisiin on edelleen marginaalista.

Yksi keskeisimmistä perusteista LAVA:lle liittyykin siihen, että lasten yhteiskunnalliset vaikuttamiskeinot ovat aikuisväestöä heikommat. Lasten näkökulmat tarvitsevat erityistä selvittämistä siksi, että he eivät ole äänestäjiä ja siten suoraan edustettuna päätöksenteossa. Vanhemmat ovat tärkeitä lasten asioiden viestinviejiä, mutta lasten oman arjen näkökulma ei ole sama asia kuin vanhempien mielipide.⁵⁰ Lapset eivät ole aikuisten instituutioissa, vaikka aikuiset ovat lasten instituutioissa. Siksi lasten osallistaminen arviointiprosessiin on tärkeää, jotta aikuiset eivät yksin määrittäisi lasten etua. Lasten ja nuorten kokemusasiantuntijuus tulee ottaa osaksi LAVA:a. Kurttila on puolestaan yhdistänyt LAVA:n tarpeen myös demografisiin muutoksiin ja näkee, että väestön voimakas ikääntyminen ja huoltosuhteen muutos perustelee päätöksenteon painottamista lapsiin, nuoriin ja perheisiin.⁵¹

2.5. Lapsen edun ja lapsen oikeuksien suhde

Mikä on kussakin tilanteessa lapselle parasta? Arkikäsitys lapsen edusta vaihtelee muun muassa kulttuuristen, moraalisten ja eettisten näkemysten mukaan, mikä tekee lapsen edun merkityssisällön määrittämisestä hankalaa.⁵² Lapsen etua koskevat säännökset on

⁴⁸ OKM 2011:27, s. 54–56.

⁴⁹ Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2012–2015, s. 53–54. Ks. myös Taskinen 2006, s. 7 ja Alila 2011, s. 5.

⁵⁰ Alila 2011, s. 6. General comment No. 14 (2013), kohta 37. The expression “primary consideration” means that the child’s best interests may not be considered on the same level as all other considerations. This strong position is justified by the special situation of the child: dependency, maturity, legal status and, often, voicelessness. Children have less possibility than adults to make a strong case for their own interests and those involved in decisions affecting them must be explicitly aware of their interests. If the interests of children are not highlighted, they tend to be overlooked.

⁵¹ Kurttila 2011, s. 62.

⁵² Aiheesta mm. Oulasmaa 1994, s. 107–108. Helinin (2004, s. 1261–1262) mukaan lapsen kasvattamista koskevilla oikeussäännöillä on edelleen selvä yhteys moraaliin. Helin näkee, että monikulttuurisuudelle jää tulkinnassa vain rajoitetusti tilaa osaltaan siksi, että lainsäädäntömme kytkeytyy suurelta osin arvoihin, jotka

muotoiltu toisen lapsipaketin laeista lähtien tunnusmerkistöltään väljiksi, tavoitteita ilmaiseviksi yleislausekkeiksi eli joustaviksi normeiksi. Lapsen edulle ei voida laissa kirjoittaa täysin ehdotonta määritelmää, jotta se olisi sovellettavissa erilaisiin yksittäistapauksiin. Osa lapsen etu -käsitteen saamasta kritiikistä on yhteistä kaikille joustaville normeille. Semanttisesti avoimina ne ovat jo lähtökohdiltaan täsmentymättömiä, tulkinnanvaraisia ja arvosidonnaisia.⁵³

Myös LOK on myöntänyt, että lapsen edun käsite on kompleksinen, joustava ja mukautuva. Sen sisältö täytyy ratkaista tapauskohtaisesti. LOK on korostanut, että lapsen etu on nähtävä niin oikeutena kuin tulkintaa ja toimintaa ohjaavana periaatteena. Komitean mukaan LOS:ta tulee tulkita kokonaisuutena, sillä kun yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat, toteutuu myös lapsen etu. LOS mukaisten oikeuksien välillä ei ole hierarkiaa, sillä ne ovat kaikki osa lapsen etua. Komitea on myös todennut, että aikuisen mielipide lapsen edusta ei voi mennä LOS:n mukaisten oikeuksien yli.⁵⁴

Lapsen edun konkreettista merkitystä eri laeissa on pohdittava kunkin lain lakitekstistä ja lain esitöistä ilmenevien tavoitteiden mukaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Lapsen etu riippuu muun muassa lapsen iästä, kehitystasosta ja elämäntilanteesta, sen sisältö on muuttuva ja tapauskohtainen.⁵⁵ Lapsen oma näkökulma ja juridiset seikat on lapsen edun kokonaisarvioinnissa tuotava yhteen. Lapsen autonomian ja suojelun välille on löydettävä tasapaino. Kollektiivisen lapsen edun määrittämisessä haastavaa on se, että tapauskohtainen arvio lapsen edusta ei riitä, vaan arvio on tehtävä yleisesti useita lapsia koskien.

Voisiko olla olemassa jokin tilanne, jossa lapsen etu ja lapsen oikeudet ovat ristiriidassa? Tuleeko suojella lasta vai lapsen oikeuksia? Koska kyse on kokonaisharkinnasta, on lapsen oikeuksia, jotka yhdessä muodostavat tapauskohtaisen lapsen edun, punnittava keskenään. Esimerkiksi lapsen osallisuuden ja suojelun välinen punninta on keskeinen

vaativat itselleen universaalia hyväksyntää. Monikulttuurisuudesta ja perheoikeudesta ks. myös Sanna Mustasaaren väitöskirja *Rethinking Recognition: Transnational Families and Belonging in Law* (2017).

⁵³ Mahkonen 1991, s. 65, 152, 161–165.

⁵⁴ General Comment No. 14 (2013) kohta 6: The Committee underlines that the child's best interests is a threefold concept: A substantive right, a fundamental, interpretative legal principle and a rule of procedure. Kohta 32: The concept of the child's best interests is complex and its content must be determined on a case-by-case basis. --- Accordingly, the concept of the child's best interests is flexible and adaptable. Myös Cantwell (2016, s. 49) on tuonut esiin, että sopimusta valmistellut työryhmä on valinnut tietoisesti LOS 3 artiklaan termin 'a primary consideration', joka viittaa useiden tekijöiden huomioon ottamiseen. Sen sijaan LOS artiklassa 21 käytetään termiä 'the paramount consideration'.

⁵⁵ Rätty 2007, s. 24.

lapsioikeudellinen kysymys. Näissä tilanteissa on LOK:n mukaan punnittava lapsen ikää ja kypsyyttä.⁵⁶

Liisa Nieminen on viitannut lapsen edun toteutumisessa perusoikeussäätelyyn: ”koska lapsen edun on oltava kaikissa lasta koskevissa toimenpiteissä etusijalla, on perusoikeuksien/ihmisoikeuksien käyttöä säänteleviä lakeja tulkittava siten, että perusoikeuksien rajoitukset ovat lapsen kannalta mahdollisimman vähäisiä”.⁵⁷ Lapsen edun toteutumisessa on siten aina kyse myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Mikäli lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti, lapsen etu toteutuu.

Lapsen etu ei kuitenkaan ole Niemisen mukaan ’superihmisoikeus’, vaan sen sisältö on aina yksittäisessä tapauksessa sovitettava yhteen muiden oikeuksien ja myös muiden ihmisten oikeuksien kanssa. Lasten ja vanhempien kaikkia oikeuksia ei aina voida turvata täysimääräisesti, vaan niiden välillä joudutaan tekemään tapauskohtaista punnintaa. Vanhempien oikeuksia voidaan jossain määrin joutua rajoittamaan lapsen oikeuksien toteutumiseksi ja päinvastoin.⁵⁸ LOK on kuitenkin korostanut, että oikeuksien konfliktitilanteessa suurin painoarvo täytyy asettaa lapsen edun toteutumiselle.⁵⁹

⁵⁶ General Comment No. 14 (2013) kohta 83. There might be situations where "protection" factors affecting a child (e.g. which may imply limitation or restriction of rights) need to be assessed in relation to measures of "empowerment" (which implies full exercise of rights without restriction). In such situations, the age and maturity of the child should guide the balancing of the elements. The physical, emotional, cognitive and social development of the child should be taken into account to assess the level of maturity of the child.

⁵⁷ Nieminen 1990, s. 90.

⁵⁸ Nieminen 2006, s. 102–104 sekä Nieminen 2013, s. 343.

⁵⁹ General Comment No. 14 (2013) kohta 39. The best interests of the child – once assessed and determined – might conflict with other interests or rights (e.g. of other children, the public, parents, etc.). Potential conflicts between the best interests of a child, considered individually, and those of a group of children or children in general have to be resolved on a case-by-case basis, carefully balancing the interests of all parties and finding a suitable compromise. The same must be done if the rights of other persons are in conflict with the child's best interests. If harmonization is not possible, authorities and decision-makers will have to analyse and weigh the rights of all those concerned, bearing in mind that the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration means that the child's interests have high priority and not just one of several considerations. Therefore, a larger weight must be attached to what serves the child best. Ks. myös yleiskommentin kohta 81.

3. Lapsivaikutusten arviointi ja sen lainsäädäntöpohja

3.1. Lapsen oikeuksien sopimus ja komitea edellyttävät lapsivaikutusten arviointia

LOK:n mukaan, kun valtio sitoutuu LOS:n, on valtion tehtävänä implementoida sopimus ja tehdä lasten oikeuksista todellisuutta. Kyse ei komitean mukaan ole hyväntekeväisyydestä, vaan oikeudellisista velvollisuuksista. Valtion on varmistettava, että kaikki sen kansallinen lainsäädäntö on yhteensopivaa LOS:n kanssa. Kansallisen lainsäädännön läpikäynti on jatkuva prosessi, jossa tulee arvioida sekä olemassa että valmisteilla olevaa lainsäädäntöä. LOS:n artiklan 3.2 mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin pyrkiessään takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tämä vaatii komitean mukaan aktiivisia toimia hallitukselta, parlamentilta sekä oikeuslaitokselta. LOK:n mukaan jokaisen lainsäädäntöelimen tulee soveltaa lapsen edun periaatetta systemaattisesti arvioimalla, kuinka lapsen oikeudet toteutuvat tai miten niihin vaikutetaan lainsäätäjän päätöksillä tai toimilla.⁶⁰

Jotta lapsen etu olisi ensisijainen kaikissa lapsia koskevissa toimissa ja jotta kaikkia LOS:n mukaisia oikeuksia kunnioitettaisiin lainsäädännön ja politiikan kehittämisessä, tulee hallitusten LOK:n mukaan tehdä jatkuvana prosessina LAVA:a. Lainsäädännön seuranta ja arviointi on hallitusten velvollisuus. Komitea pitää tärkeänä myös parlamentaaristen komiteoiden, kansalais-, nuoriso- ja ihmisoikeusjärjestöjen sekä akateemisten instituutioiden tekemää seurantaa. LOK on kiittänyt valtioita, jotka ovat kehittäneet vaikutusten arviointia koskevaa lainsäädäntöä.⁶¹ Komitean mukaan valtioiden täytyy kehittää lapsen edun arviointiin formaaleja prosesseja, joilla on myös tiukat menettelylliset takeet. Lainsäätäjien, tuomareiden ja hallinnollisten toimijoiden arviointiprosessien on

⁶⁰ General Comment No. 5 (2003) kohdat 1, 11, 12 ja 18.

⁶¹ General Comment No. 5 (2003) kohta 45: Ensuring that the best interests of the child are a primary consideration in all actions concerning children (art. 3 (1)), and that all the provisions of the Convention are respected in legislation and policy development and delivery at all levels of government demands a continuous process of child impact assessment (predicting the impact of any proposed law, policy or budgetary allocation which affects children and the enjoyment of their rights) and child impact evaluation (evaluating the actual impact of implementation). This process needs to be built into government at all levels and as early as possible in the development of policy. Ks. myös kohdat 46 ja 47 sekä General Comment No. 14 (2013) kohta 35.

oltava läpinäkyviä ja objektiivisia. Lapsen oikeus saada hänen etunsa arvioiduksi ja otetuksi ensisijaisena huomioon tulee olla nimenomaisesti sisällytetty kaikkeen relevanttiin lainsäädäntöön, ei vain niihin lakeihin, jotka suoraan koskevat lapsia. LAVA on yksi menettelyllinen tae lapsen edun toteutumiselle.⁶²

LOK:n mukaan aina, kun tehdään tiettyyn lapseen, identifioituun lapsiryhmään tai lapsiin yleisesti vaikuttavia päätöksiä, tulee päätöksentekoprosessin sisältää arvio mahdollisesta vaikutuksesta lapseen tai lapsiin. Lapsen edun arviointi ja määrittely vaativat komitean mukaan menettelyllisiä takeita. Jotta päätös olisi oikeutettu, tulee valtion voida näyttää toteen, että lapsen etu on päätöksenteossa otettu nimenomaisesti huomioon. Valtion tulisi voida vastata kysymyksiin, kuten mitä on arvioitu kuuluvan lapsen etuun, mille kriteereille arviointi perustuu ja kuinka lapsen etu on arvioitu suhteessa muihin intresseihin.⁶³

Oikeudellinen velvollisuus huomioida lapsen etu koskee LOS:n 3.1 artiklan mukaan kaikkia lapsia koskevia toimia. Komitean mukaan tämä tarkoittaa ensinnäkin toimia, jotka vaikuttavat suoraan lapseen, tiettyyn lapsiryhmään tai lapsiin yleisesti, ja toiseksi toimia, jotka vaikuttavat heihin epäsuorasti. Tällaisia aiheryhmiä ovat komitean mukaan esimerkiksi terveys, koulutus, ympäristö, asuminen ja liikenne. Lapsia koskevat toimet tulee komitean mukaan ymmärtää laajasti. Komitea kuitenkin toteaa, että oikeastaan kaikilla valtion toimilla on vaikutusta lapsiin tavalla tai toisella. Tämä ei tarkoita sitä, että jokainen toimi edellyttäisi lapsen edun arviointia. Kuitenkin sellaiset toimet, joilla on suuri vaikutus lapseen tai lapsiin, vaativat yksityiskohtaisempaa lapsen edun arviointia.⁶⁴

3.2. Ihmis- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi

LAVA on ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin (IVA)⁶⁵ alalaji. IVA on sateenvarjotermi usealle erilliselle arvioinnille kuten sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) ja terveysvaikutusten arviointi (TVA). Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta (2016:2). Oppaassa ihmisryhmällä tarkoitetaan väestöryhmää, jota yhdistää jokin yhteinen ominaisuus ja johon vaikutusten arvioinnissa oletetaan kohdistuvan samanlainen vaikutus. Vaikutukset tulisi oppaan mukaan arvioida ihmisryhmittäin aina, kun se on mahdollista.⁶⁶

⁶² General Comment No. 14 (2013) kohdat 31, 87 ja 99.

⁶³ General Comment No. 14 (2013) kohta 6.

⁶⁴ General Comment No. 14 (2013) kohdat 19 ja 20.

⁶⁵ Englanniksi *Human Impact Assessment, HIA tai HuIA*.

⁶⁶ STM 2016:2 s. 13–14.

Ympäristön, talouden ja sosiaalisten vaikutusten arviointia on tehty Euroopassa 1950-luvulta lähtien.⁶⁷ Suomessa IVA:a on edellytetty lainsäädännössä vuodesta 1994 alkaen, jolloin tuli voimaan laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, YVA-laki) sekä asetus (792/1994). Laki on sittemmin kumottu samannimisellä lailla 252/2017, joka tuli voimaan 16 päivänä toukokuuta 2017. Lakia ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Laki sisältää tarkat ohjeet arviointimenettelyyn. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan keskimäärin 30–50 hankkeeseen vuodessa. Vuosina 1994–2014 vireille tulleiden arviointimenettelyjen yleisin hanketyyppi oli jätehuolto.⁶⁸

IVA ilmenee myös muualla ympäristölainsäädännössä. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Ympäristövaikutusten kautta voidaan saada tietoa viranomaisen toimen vaikutuksista lapsiin, sillä lapset ovat ympäristön käyttäjinä oma erityisryhmänsä. Muun muassa palveluiden sijoittuminen, teiden turvallisuus, liikunta- ja viheralueiden saatavuus vaikuttavat lapsiin.

Terveystieteiden lain (1326/2010) 11 §:ssä puolestaan edellytetään, että kunnan ja sairaanhoitopiirin on päätöksenteon ja ratkaisujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Lain 12 §:n mukaan kunnan on seurattava asukkaistensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä väestöryhmittäin sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakiehdotukseen (HE 15/2017 vp) ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on kirjattu kuntien osalta 7 §:ään ja maakuntien osalta 8 §:ään. Ehdotuksen 7 §:n mukaan päätösten vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon kunnan eri toimialojen

⁶⁷ de Beco 2009, s. 141.

⁶⁸ HE 259/2016 vp.

päätöksenteossa. Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan maakunnan on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen.⁶⁹

Ihmisoikeusnäkökulmaa varten on kehitetty oma ihmisoikeusvaikutusten arviointimuoto (*human rights impact assessment*, HRIA), jonka alalajiksi LAVA voidaan katsoa⁷⁰. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi on de Becon mukaan varsin uutta ja sitä pidettiin pitkään osana sosiaalisten vaikutusten arviointia ennen kuin se tunnistettiin omaksi arvioinnin muodokseen. Aktiivisinta vaikutusten arviointi on de Becon mukaan kansainvälisissä elimissä ja hollantilaistaustainen järjestö Aim for Human Rights on yksi arviointimuodon pioneereja. Järjestön tunnetuin instrumentti on Health Rights of Women Assessment Instrument (HeRWAI). De Becon mukaan ihmisoikeusvaikutusten arviointi on olennainen askel ihmisoikeuksien implementoinnissa. Vaikka mikään kansainvälinen instrumentti ei eksplisiittisesti viittaa sen tekemiseen, katsoo de Beco silti, että vaikutusten arvioinnin tekeminen on osa ihmisoikeussopimusten asettamia velvoitteita. Selkeimmin tämä on de Becon mukaan ilmaistu LOK:n yleiskommentissa numero 5.⁷¹

YK:n erityisraportoiija on todennut raportissaan, että ihmisoikeusvaikutusten arviointi on työkalu, jolla voidaan varmistaa, että valtiot toimivat kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisten sopimusten asettamien velvoitteiden mukaisesti⁷². Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kahdessa tapauksessaan todennut valtioilla olevan velvollisuus arvioida toimiansa vaikutusta ihmisoikeuksien toteutumiseen: *Hatton and others v. UK*⁷³ sekä *Giacomelli v. Italy*⁷⁴. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on puolestaan

⁶⁹ Esa Iivonen Mannerheimin Lastensuojeluliitosta ja erityisasiantuntija Kirsi Pollari Lastensuojelun Keskusliitosta ovat tehneet LAVA:n 31.8.2016 julkaistun hallituksen esitysluonnokseen sote-uudistuksesta. Luonnos edelsi edellä mainittua hallituksen esitystä 15/2017 vp. Huomiot nivoutuvat pitkälti siihen, että sote-uudistuksen riskinä on, että sosiaali- ja terveydenhuolto voi etääntyä kunnan järjestämisvastuulle jäävästä toiminnasta.

⁷⁰ Collins ja Guevara 2014, s. 162. It is noted that the CRIA is unique in its focus on children, taking into account issues that may have been overlooked in a regular HRIA, such as the best interest of the child and the right to expression. Even so, both models share the same fundamental objective as a mechanism used to assess and advance human rights.

⁷¹ de Beco 2009, s. 140–143, 150–154.

⁷² Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, s. 5–6.

⁷³ 8.7.2003, hakemusnumero 36022/97, kohta 128.

⁷⁴ 2.11.2006, hakemusnumero 59909/00, kohta 83. A governmental decision-making process concerning complex issues of environmental and economic policy must in the first place involve appropriate investigations and studies so that the effects of activities that might damage the environment and infringe individuals' rights may be predicted and evaluated in advance and a fair balance may accordingly be struck between the various conflicting interests at stake.

todennut, että valtioiden on arvioitava päätöstensä vaikutukset haavoittuviin ryhmiin tapauksessa International Association of Autism-Europa (IAAE) v. France⁷⁵.

Tasa-arvoon ja syrjintään kohdistuvien vaikutusten arviointi on keskeistä ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa. Perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa syrjiä. Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) täydentää perustuslain säännöstä yleisestä yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lapset ja nuoret muodostavat yhdenvertaisuusarvioinnissa yhden väestöryhmän. Yhdenvertaisuusarvioinnin avulla voidaan saada selville, mikäli viranomaisen toimi syrjii lapsia ja nuoria esimerkiksi heikentämällä heidän asemaansa kuntalaisena tai työnhakijana.⁷⁶

Tasa-arvolain (609/1986) mukaan jokaiselle viranomaiselle kuuluu sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen viranomaisen omassa toiminnassa. Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen on perustuslakiin kirjattu yhteiskunnallinen tehtävä. Lakihankkeiden sukupuolivaikutusten ja tasa-arvon edistämismahdollisuuksien arviointi (SUVA) on hallinnollinen keino, jolla pyritään edistämään tasa-arvon toteutumista sekä tehokasta ja hyvää hallintoa. Sukupuolivaikutusten arvioinnin avulla voidaan saada tietoa myös lapsiin kohdistuvista vaikutuksista, kun saadaan selville päätöksen vaikutukset esimerkiksi lähi- ja etävanhemman asemaan tai perhevapaiden ja hoivavastuun jakautumiseen naisten ja miesten välillä.⁷⁷

3.3. Lapsivaikutusten arviointia edellyttäviä kansallisia lakeja

Kotimaaisessa lainsäädännössä ei mainita LAVA:a omana arviointimuotonaan. Edellisessä pääluvussa on esitelty periaatteellisia, lapsen osallisuutta korostavia säännöksiä, joista voidaan johtaa viranomaisen velvollisuus tehdä LAVA:a. Näiden lisäksi LAVA kytkeytyy muun muassa useisiin seuranta-arviointeihin. Lastensuojelulain 12 §:n mukaan jokaisen kunnan tulee laatia vaalikausittain suunnitelma siitä, miten lasten, nuorten ja perheiden palvelut yli hallinnonalojen rajojen tukevat lasten ja nuorten hyvinvointia. Jotta kunta voi laatia suunnitelman, sen tulee käytännössä tehdä LAVA:a palveluidensa osalta.

⁷⁵ 7.11.2003, hakemusnumero 13/2002, kohta 53.

⁷⁶ Yhdenvertaisuuden arvioinnista mm. SM 13/2014 sekä <http://yhdenvertaisuus.finlex.fi/> Kielellisten vaikutusten arvioinnista mm. OM 68/2012.

⁷⁷ Sukupuolivaikutusten arvioinnista mm. STM 2007:25.

Suunnitelma on otettava huomioon kuntalain 110 §:n mukaista talousarviota ja suunnitelmaa laadittaessa. Sosiaalihuoltolain 9 §:n mukaan kunnallisten viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Seurantaan ja edistämiseen viranomaisten on käytännössä tehtävä LAVA:a.

Lapsivaikutusten seuranta-arvioinnin kannalta tärkeitä ovat varhaiskasvatuksen ja koulutuksen arviointia koskevat säännökset. Varhaiskasvatuslain 9 b §:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Perusopetuslain 21 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan osalta arvioinnista säädetään perusopetuslain 48 c §:ssä. Koulutuksen arviointia koskeva säännös on lukioiden osalta lukiolain (629/1998) 16 §:ssä ja ammatillisen koulutuksen osalta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 126 §:ssä. Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013).

Nuorisolain 5 §:n mukaan valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelman. Ohjelma sisältää tarkemmat tavoitteet valtakunnalliselle nuorisotyölle ja -politiikalle ja niiden tukemiselle. Ohjelman toteutumista seurataan, ja ohjelma tarkistetaan tarvittaessa. Ohjelman valmistelee opetus- ja kulttuuriministeriö yhteistyössä asianomaisten muiden ministeriöiden kanssa. Valmistelussa tulee kuulla nuoria ja nuorisotyön ja -politiikan keskeisiä tahoja. Lain 6 §:n mukaisen valtion nuorisoneuvoston tulee käsitellä nuorten kannalta laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita ja arvioida valtionhallinnon toimenpiteiden vaikutuksia nuoriin ja nuorille suunnattuihin palveluihin ja toimintoihin. Lain 9 §:n mukaan paikallisten viranomaisten muodostaman yhteistyöryhmän tulee koota tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista sekä arvioida niiden pohjalta nuorten tilannetta paikallisen päätöksenteon ja suunnitelmien tueksi. Näihin arviointeihin tarvitaan LAVA:a.

Edellä mainitut IVA:a ja LAVA:a koskevat säännökset velvoittavat pääosin kunnallisia toimijoita. Sen sijaan lainsäätäjää koskevia IVA:n taikka LAVA:n velvoitteita ei nähdäkseni ole kirjattu selkeästi muutoin kuin YVA-lakiin ja yhdenvertaisuuslakiin. Yleisemmin kaikkien viranomaisten velvoite vaikutusten arviointiin voidaan kytkeä

hallintolain (434/2004) 31 §:n mukaiseen selvittämisvelvollisuuteen, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava sen päätettävänä olevan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Myös valtion ja lainsäätäjän on pohjattava lakilinjauksensa tarpeellisiin tietoihin ja selvityksiin.

Lainsäätäjää koskeva LAVA:n velvoite voidaan johtaa myös perusoikeuksista, sillä ne eivät pelkästään rajoita lainsäätäjää vaan asettavat positiivisia ja aktiivisia toimintavelvoitteita. Perustuslain 22 §:n mukainen yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus kohdistuu usein juuri lainsäätäjään, sillä keskeinen turvaamiskeino on perus- ja ihmisoikeuksien käyttöä turvaava ja täsmentävä lainsäädäntö. LAVA:n avulla lainsäätaja saa selville, onko suunniteltu sääntely ristiriidassa lapsen perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, jolloin lainsäätaja pystyy paremmin turvaamaan lapsen oikeudet.⁷⁸ Lapsen oikeuksien mukainen lainsäädäntö on osa lapsen ennakollista oikeusturvaa⁷⁹.

Myöskään ulkomaisessa lainsäädännössä ei juuri ilmene nimenomaisesti LAVA:a koskevaa kansallista lainsäädäntöä. *The Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011* velvoittaa Walesin ministereitä ottamaan asianmukaisesti huomioon LOS:n vaatimukset mukaan lukien LAVA⁸⁰. EU:n perusoikeusinstituution vuoden 2014 tietojen mukaan kuudessa EU-jäsenmaassa on käytössä nimenomaisesti LAVA:a koskevia vaatimuksia (Belgia, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Ruotsi ja Suomi). Luku ei kuitenkaan kerro vaatimusten säädöstasosta, vaan myös lakia alemmat ohjeistukset on laskettu lukuun mukaan.⁸¹

⁷⁸ HE 309/1993 cp, s. 26 ja 75. Ks. myös Viljanen 2011, s. 121.

⁷⁹ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, s. 14–15.

⁸⁰ Child Rights Impact Assessment (CRIA): A review of comparative practice across the UK (2017).

⁸¹ FRA, Child Rights Impact Assessment sekä Alila 2011, s. 59. LAVA:a koskevista ulkomaisista malleista esimerkkeinä toimivat Belgian Flandersin JoKER-malli, Skotlannin SCCYP -malli sekä Yhdysvaltojen Tennesseeen SHELBY Child Impact Assessment -malli. LAVA:a on mallinnettu myös Walesissa ja Kanadan New Brunswickissa. (Desmet ja Op de Beeck 2014, s. 127–128, 133). Ruotsin kokemuksista ks. Sylwander, Louise, Child Impact Assessments: Swedish Experience of Child Impact Analyses as a tool for implementing the UN Convention on the Rights of the Child.

4. Lapsivaikutusten arviointi lainvalmistelussa

4.1. Vaikutusten arviointi lainvalmistelussa

Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Lait valmistellaan kuitenkin valtioneuvostossa siinä ministeriössä, jonka toimialaan asia kuuluu. *Lainvalmistelulla* tarkoitetaan työskentelyä, jonka tuloksena on määrä syntyä valmis säädösehdotus. Säädösehdotus sisältää normaalisti säännöstekstit ja niitä koskevat perustelut. Lainvalmistelun rinnalla voidaan yhtä hyvin käyttää *säädösvalmistelun* käsitettä. Lainvalmistelutyön sisältö ja toimintatavat ovat valtaosalta oikeudellisesti sääntelemättä.⁸² Tarjolla on kuitenkin erilaisia lainvalmistelun oppaita ja ohjeita.

Lainvalmistelun vaikutusten arviointia ohjaavat keskeiset asiakirjat ovat oikeusministeriön laatimat Hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO, 2004), Lainvalmistelun prosessiopas⁸³, Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet (2007), sekä Säädösvalmistelun kuulemisopas (2016)⁸⁴. Sosiaali- ja terveysministeriö on puolestaan julkaissut oppaan Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta (2016). Ohjeet ovat syntyneet lainvalmistelun ja lakien laadun kehittämistyön tuloksena. Laatimisohteet eivät ole sitovia oikeussääntöjä. Niitä tulisi kuitenkin noudattaa valtioneuvoston lainvalmistelussa, jollei poikkeamiseen ole erityistä syytä.⁸⁵

Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan lain esivalmistelun aikana tehdään alustava vaikutusten arviointi, joka voi näkyä hankesuunnitelmassa tai hankkeen asettamispäätöksessä. Perusvalmistelussa valmistelutiimi täydentää ja syventää esivalmistelussa tehtyä alustavaa vaikutusten arviointia. Valmistelussa esillä olevien pääkysymysten vaihtoehtoiset ratkaisut täsmennetään ja niiden vaikutukset arvioidaan koottua tietopohjaa ja teetettyjä selvityksiä käyttäen. Vaikutusten arviointi kirjataan

⁸² Tala 2005, s. 87 ja 133.

⁸³ Prosessiopas perustuu oikeusministeriön Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa vuosina 2010–2011 valmisteltuun lainvalmistelun prosessimalliin. Prosessiopas on saatavilla osoitteessa lainvalmistelu.finlex.fi

⁸⁴ Kuulemisopas on saatavilla osoitteessa kuulemisopas.finlex.fi, se perustuu kuitenkin Valtioneuvoston periaatepäätökselle 4.2.2016 säädösvalmistelun kuulemisohjeesta.

⁸⁵ Tala 2005, s. 133–135.

erilliseen asiakirjaan. Vaikutusten arviointi voidaan myös julkaista ja siitä voidaan tiedottaa. Ratkaisuvaihtoehtoista ja niiden vaikutusten arvioinnista kuullaan sidosryhmiä.⁸⁶

HELO:ssa määritellään, että esityksen perusteluosassa on lyhyesti selostettava ehdotettujen säännösten kaikki merkittävät vaikutukset. Vaikutuksilla tarkoitetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia. Vaikutus on merkittävä, jos ne ulottuvat laajalle yhteiskuntaan tai vaikuttavat olennaisella tavalla johonkin yhteiskunnan osa-alueeseen. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen. Laajahkoissa esityksissä eri vaikutusryhmiä on tarkasteltava omina alajaksoinaan. Arviossa keskitytään lakiehdotuksen olennaisiin vaikutuksiin. Samalla on kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu, jollei tämä käy ilmi asiayhteydestä. Mikäli esitystä valmisteltaessa on tehty erillinen vaikutusarvioselvitys, otetaan esitykseen tästä vain tiivistelmä. Koska lakihankkeella pyritään muutokseen yhteiskunnassa, vaikutusten arvioiminen on laatimisohjeiden mukaan tärkeää.⁸⁷

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 30 §:n mukaan laki- ja asetusehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Laintarkastusyksikkö tarkastaa säädöstekstin kirjoittamista ja hallituksen esityksen laatimista koskevien ohjeiden noudattamisen sekä suomen- ja ruotsinkielisen säädöstekstin vastaavuuden. Laintarkastusyksikkö voi palauttaa puutteellisen luonnoksen takaisin valmistelijalle.⁸⁸ Vaikutusarviointien sisältöön laintarkastusyksikkö tuskin puuttune, mutta huomauttaa, jos osio puuttuu luonnoksesta kokonaan.

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden mukaan arvioidut vaikutukset tulee ottaa huomioon lainvalmistelun jälkeen tehtävässä päätöksenteossa. Lainvalmistelijan on muun muassa säilytettävä valmistelun aikana kertynyt tieto ja arviointiselvitykset sellaisessa muodossa, että ne ovat tarvittaessa käytettävissä päätöksenteon tukena. Säädösvalmisteluasiakirjojen julkisuudesta ja julkisuuden rajoituksista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999). Valmistelija ja valmisteleva ministeriö seuraavat hallituksen esityksen käsittelyä eduskunnassa. Vaikutusarviointiaineisto tulee tarvittaessa toimittaa tausta-aineistoksi

⁸⁶ Lainvalmistelun prosessiopas, kohdat 1.5, 1.7, 2a.5 ja 2a.6.

⁸⁷ Hallituksen esityksen laatimisohteet 2004, s. 15.

⁸⁸ Lainvalmistelun prosessiopas, kohta 4.9.

hallituksen esitystä käsittelevälle valiokunnalle. Jos eduskunnan valiokuntakäsittelyssä esitetään sisällöllisesti merkittäviä muutoksia hallituksen esitykseen, asianomaisen ministeriön tulee kiinnittää valiokunnan huomiota tarpeeseen arvioida muutosten vaikutuksia. Säädösten täytäntöönpanoon kuuluu myös vaikutusten toteutumisen seuranta eli sen arviointi, ovatko uudistuksen ennakoitavat vaikutukset toteutuneet ja onko esiintynyt sellaisia vaikutuksia, joita ei ennen päätöksentekoa ole osattu ennakoida.⁸⁹

Valtioneuvoston kansliaan perustettiin joulukuussa 2015 pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Arviointineuvoston tavoitteena on lisätä lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Neuvosto antaa vuosittain noin 40 lausuntoa valitsemistaan hallituksen esityksistä. Arviointineuvoston lausunnossa arvioidaan pääsääntöisesti taloudellisten vaikutusten arviointia ja mahdollisesti myös muita vaikutusalueita. Arviointineuvosto suosittelee, että neuvoston havaitsemat puutteet esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista. Arvioinnit eivät sido ministeriötä. Jos hallituksen esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä, siitä tehdään merkintä hallituksen esitykseen kohtaan asian valmistelu. Esityksessä on myös mainittava, miten arviointineuvoston lausunto on otettu huomioon.⁹⁰

Vaikutusten arvioinnissa, kuten muussakin lainvalmistelussa, on toimijoina erotettava poliittiset päätöksentekijät (*decision-makers*) kuten ministerit, virkavalmistelijoista (*policy-makers*), esimerkiksi ministeriön työntekijöistä. Virkavalmistelijoilla on keskeinen rooli lainvalmistelussa ja de Beco luonnehtiikin heitä ilmaisulla *governmental norm sponsors*. Virkavalmistelija on vastuussa vaikutusten arvioinnin tekemisestä ja päätöksentekijä päätöksistä.⁹¹ Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan lain valmistelutiimi arvioi käytettävissä olevan tietopohjan riittävyyden. Ministeriä informoidaan ensin ratkaisuvaihtoehtoista ja sen jälkeen valmistuneista vaikutusten arvioinnista. Ministeri

⁸⁹ Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista, s. 12–13.

⁹⁰ Arviointineuvoston kotisivut.

⁹¹ de Beco 2009, s. 140, 158, 160. On huomioitava, että vaikutusten arviointi voidaan tehdä myös ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla. Arviolta puolessa hankkeista arvioinnin tekee virkamies tai valmisteluelin, eikä muuta asiantuntemusta käytetä (Valtioneuvoston kanslia 14/2009, s. 266).

ottaa niihin kantaa harkintansa mukaan. Ministeri päättää, miten sisällön linjaukset käsitellään.⁹²

Lakiuudistuksen vaikutukset on Talan mukaan laaja-alainen käsite, johon sisältyy sekä säännösten implementaatio että muutoin ilmeneviä säädöksen vaikutuksia⁹³. Vaikutusten arvioiminen on yhteydessä Talan esille nostamaan lain elinkaareen tai lainsäädäntösykliin (*policy cycle*). Säädosvalmisteluvaiheessa tehdään ennakollista (*ex ante*) vaikutusten arviointia, ja vastaavasti lainsäädännön voimaantulon jälkeen säädöksen täytäntöönpanoa ja vaikutuksia seurataan (*ex post*). Seuranta vaikuttaa jälleen seuraavien lakien laadintaan ja näin muodostuu lainsäädäntösykli.⁹⁴

Lakien vaikutuksia on Talan mukaan hyödyllisintä tarkastella eri toimintavaihtoehtojen valossa ja siksi lainvalmistelussa tulisi harkita useita toimintavaihtoehtoja ja selvittää kunkin vaihtoehdon vaikutuksia. Isoissa lakiuudistuksissa tulisi valita kaksi–kolme päävaihtoehtoa ja arvioida lisäksi, mitä tapahtuu, jos ei tehdä mitään uudistusta (*0-vaihtoehto*). Vaikutusten arvioinnin tulisi osoittaa jokaisen vaihtoehdon positiiviset ja negatiiviset vaikutukset. Vaihtoehdoilla voi olla myös mitätöiviä tai kompensoivia puolia, jotka eivät saa olla syrjiviä. Vasta eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten vertailun jälkeen saadaan konkreettisesti näkyville, mistä päätöksenteossa on oikeastaan kysymys ja mitä hyötyjä tai rasituksia eri vaihtoehdoista seuraa eri tahoille.⁹⁵

Lain tullessa voimaan ei koskaan voida tuntea varmuudella sitä, miten säännöksiä tullaan toteuttamaan ja noudattamaan. Talan mukaan lain implementaatioon vaikuttavat esimerkiksi se, miten asiantunteva ja aktiivinen säädöksiä toteuttava viranomainen on sekä millaisia strategioita ja menetelmiä tämä käyttää: kovia vai pehmeitä keinoja, sanktiouhkaa vai yhteistyötä. Sääntelyn kohdetahot taas ratkaisevat viime kädessä omilla valinnoillaan, kuinka he suhtautuvat kuhunkin säännökseen – noudattavat tai eivät noudata, käyttävät hyväkseen tai eivät käytä. Näistä syistä lakien vaikutukset ovat lähes aina jossain määrin ongelmallinen, monista toimijoista ja syytekijöistä riippuva sekä myös muutoksille altis ilmiö.⁹⁶

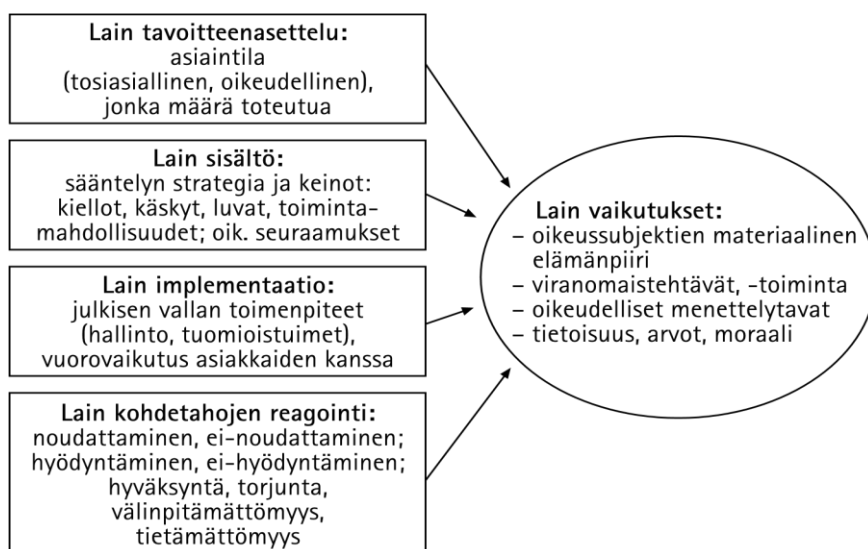
⁹² Lainvalmistelun prosessiopas, kohdat 2a.5, 2a.7, 2a.8 ja 2b.5.

⁹³ Tala 2001a, s. 25.

⁹⁴ Tala 2005, s. 1–3.

⁹⁵ Tala 2001b s. 111–112 sekä de Beco 2009, 154–157.

⁹⁶ Tala 2001b, s. 109.



Kuvio 1. Kokonaiskuva lain vaikutuksista ja niitä määrittävistä tekijöistä⁹⁷

Talan mukaan lakiuudistukset ymmärretään nykyisin keinoksi saavuttaa tiettyjä tuloksia. Tätä käsitystä oikeudellisesta sääntelystä voi kutsua välineelliseksi, *instrumentalistiseksi*. Instrumentalistisen suhtautumisen mukaan oikeussääntelyllä pyritään saamaan aikaan myönteisiä tuloksia, korjaamaan epäkohtia tai ohjaamaan kehitystä toivottuun suuntaan. Kun lakisääntely mielletään keinoksi, toimintavälineeksi, se nostaa huomion kohteeksi sääntelyn vaikutukset. Vaikutusten arvioinneilla voidaan siis arvioida lain toteutumista myös välineellisessä mielessä. Instrumentaaliseen käsitykseen liittyvät kiinteästi myös päättäjien intressit. Vaikutusten arvioinneilla voidaan selvittää, johtaako lakiuudistus todennäköisesti tarkoitettuun tulokseen ja mitä kustannuksia, rajoituksia tai muita rasitteita siitä seuraa ja kenelle.⁹⁸ Tobinin mukaan poliitikkojen päätöksenteossa painavat oikeuksia enemmän riskinhallinta ja taloudelliset seikat. Näin esimerkiksi varhaiskasvatuksen rahoitus voidaan perustella taloudellisella tuottavuudella enemmän kuin lapsen oikeudella kehitykseen.⁹⁹ Instrumentalistiset näkemykset voivat vaikuttaa myös vaikutusten arvioinnissa keskittyttäviin seikkoihin ja näkökulmiin.

Instrumentalistinen näkemys herättää myös kysymään, kuka on se taho, joka määrää vaikutusten arvioinnin tulokulman. Talan mukaan lakien laadinta on erityislaatuinen asiantuntemuksen, työnjaon, vaikutus- ja määräysvallan sekä poliittisen vastuun yhdistelmä. Eurooppalaista kehitystä seuraten myös Suomessa valtion hallitus ohjaa

⁹⁷ Tala 2005, s. 152.

⁹⁸ Tala 2001a, s. 2 sekä Tala 2001b.

⁹⁹ Tobin 2016, s. 84.

lainvalmistelutoimintaa ja määrää sen kohteista ja suunnasta. Lakia valmistelevilla virkamiehillä on kuitenkin merkittävä tosiasiallinen vaikutusvalta siihen, minkä sisältöisistä säädösehdotuksista lainsäädäntömenettelyssä voidaan tehdä ratkaisuja ja millaiset sääntelyvaihtoehdot ylipäänsä tulevat harkinnan piiriin. Lainsäädännössä voidaan erotella näkökulma ylhäältä alas (*top down*) ja alhaalta ylös (*bottom up*). Ylhäältä alas -mallissa asioita tarkastellaan lainsäätäjän ja päätöksentekijän näkökulmasta. Tarkastelu alhaalta ylös taas korostaa sääntelyn kohdetahojen näkökulmaa. Monipuolisessa lain toteutumisen ja vaikutusten tarkastelussa yhdistyvät molemmat näkökulmat.¹⁰⁰

4.2. Lapset lainvalmisteluohjeissa

Koska lainsäädännöstä ei YVA-lakia lukuun ottamatta ilmene selkeitä ohjeita itse arviointimenettelyn tekemiseksi, nojaa IVA:n ja LAVA:n käytännön toteutus pitkälti edellä listattuihin oikeusministeriön ohjeasiakirjoihin.

HELO:ssa ei ole nimenomaista mainintaa lapsivaikutuksista. Keskeisiä vaikutuksia ovat HELO:n mukaan taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset. Yhteiskunnallisten vaikutukset käsittävät ehdotettujen säännösten sosiaaliset vaikutukset. Näillä sosiaalisilla vaikutuksilla voidaan tarkoittaa vaikutuksia ihmisten elinoloihin, toimintamahdollisuuksiin, käyttäytymiseen, arvoihin ja asenteisiin.¹⁰¹ Lapset voidaan siis käytännössä huomioida esimerkiksi osana sosiaalisia vaikutuksia, vaikka heitä ei HELO:ssa erikseen mainita.

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden mukaan muina yhteiskunnallisina vaikutuksina on otettava huomioon vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon. Ohjeet kiinnittävät yhteiskunnalliset vaikutukset perusoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Vaikutusten arvioinnista annetut ohjeet perustavat LAVA:n LOS:n 3 artiklaan. Ohjeiden mukaan arvioinnissa tulee selvittää yleisesti edistääkö hanke ja miten lapsen etua sekä tunnistaa ennakolta erityisesti lasten kannalta kielteiset vaikutukset, jotta ne voitaisiin välttää. Havainnollisimmin erilaisia vaikutuksia lasten elämään voidaan mieltää elinympäristöön kohdistuvissa päätöksissä. Tämän vuoksi lapsiin kohdistuvia vaikutuksia tulee tarkastella seuraavien seikkojen suhteen: terveys, ihmissuhteet, asuminen ja liikkuminen, arjen sujuvuus, osallistuminen ja

¹⁰⁰ Tala 2001a, s. 37–42 sekä Tala 2005, s. 91–95, 147–148.

¹⁰¹ Hallituksen esityksen laatimisohteet 2004, s. 17–18.

tasa-arvo. Välillisesti lapsiin voivat vaikuttaa myös muutokset perheen taloudessa ja palveluissa, yhteisö- ja aluetason muutokset sekä sosiaalisia suhteita koskevat seikat.¹⁰²

Kuulemisella on samanlaisia tavoitteita kuin vaikutusten arvioinnilla, muun muassa lainsäädännön kohderyhmien ja sidosryhmien osallistaminen. Kuuleminen voi olla yksi vaikutusten arviointiin sisältyvä menetelmä. Säädosvalmistelun kuulemisoppaassa ei nimenomaisesti mainita LAVA:a. Oppaassa tuodaan kuitenkin esiin lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita koskevassa jaksossa: ”Perustuslain 6.3 §:ssä säädetään yleisesti lasten vaikuttamismahdollisuuksista, jonka mukaan lasten tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta seuraa velvoite kuulla lasten ja nuorten sekä heidän ryhmensä näkemyksiä lainvalmistelussa.” Oppaassa esitellään myös valtakunnallinen nuorten vaikuttamispalvelu Nuortenideat.fi.¹⁰³

Sosiaali- ja terveysministeriön opas Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta sisältää oman lapsivaikutusten arviointia koskevan alaluvun. Luvussa kerrotaan mitä LAVA on, perustetaan sen lähtökohdat LOS:n, esitetään laajasti esimerkkikysymyksiä LAVA:n tekemiseen sekä kerrotaan lähteitä ja esimerkitapauksia LAVA:sta. Oppaassa muun muassa todetaan, että LOS:n toteuttaminen edellyttää, että päätöksentekijöillä on ratkaisuja tehdessään tietoa niiden vaikutuksista lapsiin. LAVA on oppaan mukaan tärkeä osa LOS:n täytäntöönpanoa.¹⁰⁴

Hallituksen esityksen laatimisohjeet	ei
Lainvalmistelun prosessiopas	ei
Säädos ehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet	kyllä
Säädosvalmistelun kuulemisopas	kyllä
Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta	kyllä

Taulukko 1. Lasten mainitseminen omana ryhmänään vaikutusten arvioinnin tai kuulemisen kohteena lainvalmisteluohjeissa.

¹⁰² Ohjeet säädos ehdotusten vaikutusten arvioinnista, s. 32, 35, 51.

¹⁰³ Säädosvalmistelun kuulemisopas, kohdat 3.7.3 ja 4.13.

¹⁰⁴ STM 2016:2, s. 30–35.

4.3. Lakien perustuslainmukaisuuden arviointi ja ihmisoikeuksiin perustuva lähestymistapa

Lakiehdotukset laaditaan perustuslain mukaisiksi. Sääntelyn tulee täyttää myös esimerkiksi Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja EU:n perusoikeuksista johtuvat vaatimukset. Jos lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida, hallituksen esitykseen kirjoitetaan erillinen jakso otsikolla ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”. Jaksossa selostetaan lakiehdotuksen perustuslain kannalta merkitykselliset säännökset ja perustelut, joiden nojalla säännösten arvioidaan olevan perustuslain mukaisia. Jos ehdotus on merkityksellinen perusoikeuksien kannalta, on varmistuttava myös siitä, että ehdotus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹⁰⁵

Säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisten säännösten tunnistaminen ja lausunnoissa esitettyjen kannanottojen arviointi sekä näiden asioiden kirjaaminen hallituksen esityksen perusteluihin on asianomaisen ministeriön ja asian esittelijänä toimivan virkamiehen vastuulla. Hallituksen esityksissä ehdotettavien lakien perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Valvonta suoritetaan eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnassa ennen kuin eduskunta päättää lakien sisällöstä ja hyväksymisestä. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuutta valvoo oikeuskansleri, jonka kuuluu muun muassa arvioida, täyttävätkö eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset niitä koskevat oikeudelliset ja muodolliset vaatimukset. Hallituksen esitysten arvioinnissa oikeuskansleri kiinnittää huomiota muun muassa perusoikeuksien käsittelyyn ja säätämisyjärjestyksen perusteluihin ja siihen, onko valmistelun aikana saadut sidosryhmien näkemykset ja erityisesti oikeudellisia kysymyksiä koskevat kannanotot asianmukaisesti selostettu.¹⁰⁶

Tuoreen valtioneuvoston oikeuskanslerin muistion (16.2.2018) mukaan oikeuskansleri ottaa käyttöönsä uuden ennakkotarkastusmekanismin perustuslain 108 §:ään nojaten. Valtioneuvoston listatarkastusta edeltävä ennakkotarkastus otetaan käyttöön perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävien hallituksen esitysten luonnoksille ja hyvin laajojen hallituksen esitysten luonnoksille. Käyttöönotto on kokeiluluonteista kehittämistä eli ennakkotarkastusta kehitetään ja muutetaan tarpeen

¹⁰⁵ Hallituksen esityksen laatimisohteet 2004, s. 23–24. Lainkirjoittajan opas, s. 36–38.

¹⁰⁶ OKV/7/50/2014 s. 3–4

mukaan kokemusten karttuessa. Tarkastuksessa huomiota kiinnitetään myös valmisteluprosessin asianmukaisuuteen ja kuulemisen sekä yleensä osallistumisoikeuksien toteutumiseen. Ennakkotarkastukseen voidaan valita esimerkiksi esitys, jolla on ”merkittävät yhteiskunnalliset vaikutukset yhdistettynä lainsäädännön kokonaisuuden ristiriidattomuuteen: esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston tunnistama erityinen arviointitarve”. Oikeuskanslerin ennakkotarkastus on luottamuksellista: toimitetut ehdotusluonnokset eivät tule julkisiksi asiakirjoiksi eikä oikeuskanslerinvirastosta kommentoida luonnoksia sivullisille tai julkisuuteen. Ennakkotarkastuksessa ministeriölle annetaan palautetta ja suosituksia ehdotuksen korjaamiseen. Ministeriöiden tehtävänä on omassa valmistelussaan harkita ja toteuttaa muutokset. Kokeilu antaa mahdollisuuden oikeuskanslerille arvioida enemmän lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä LAVA:n asianmukaisuutta.¹⁰⁷

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin suureen merkitykseen on edellä mainittujen valvontatahojen toimesta viime aikoina kiinnitetty huomiota. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että lainsäädäntöä, talousarviota ja muita toimenpiteitä hallinnon eri tasoilla valmisteltaessa pyritään arvioimaan myös toimien vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Valiokunta on esittänyt, että esitysten valmistelua tulisi kehittää niin, että säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan mahdollisten perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta.¹⁰⁸

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaan mukaan ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia on usein arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Vaihtoehtoisten keinojen pohdinta ja monipuolinen eri näkökulmien mukanaolo voivat tarjota arviointiprosessin aikana uudenlaisia ratkaisuja ja toteuttamisvaihtoehtoja, jotka auttavat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien entistä parempaa toteutumista. Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan, jotta saadaan monipuolinen kuva vaikutusten kohdentumisista paitsi yleisesti, erityisesti sellaisiin ihmisryhmiin, joilla ei muuten ole näkyvyyttä päätösten kohteena. Tasa-arvoon, hyvinvointiin ja terveyteen liittyvät ongelmat näkyvät kasvaneina kustannuksina valtiontaloudelle, kuntataloudelle, kotitalouksille ja myös yksilöille.

¹⁰⁷ Valtioneuvoston oikeuskanslerin muistio 16.2.2018. Perustuslain 42 ja 74 §:n perusteella perustuslakivaliokunta on kuitenkin perustuslain ensisijainen tulkitsija ja perustuslainmukaisuuden valvoja säädösvalmisteluprosessissa.

¹⁰⁸ PeVL 52/2014 vp, s. 3

Haittojen minimointi, terveyden ja tasa-arvon edistäminen sekä sairauksien ja syrjäytymisen ennaltaehkäisy on yleensä halvempaa kuin korjaavat toimet.¹⁰⁹

De Becon mukaan ihmisoikeusvaikutusten arviointi voi parantaa lainsäädännön yhteensopivuutta ihmisoikeuksien kanssa sekä estää ihmisoikeusrikkomuksia, sillä vaikutusten arviointi auttaa valtioita ymmärtämään, mitä kaikkea niiden on tehtävä ihmisoikeuksien implementoinnin eteen. Arvioinnin avulla voidaan paremmin integroida ihmisoikeudet osaksi päätöksentekoa sekä parantaa päättäjien vastuullisuutta (*accountability*) ja kansalaisten valtaistumista (*empowerment*). Päätöksenteon laatu paranee, sillä vaikutusten arviointi vaatii ymmärrystä ja aikaa. Arviointi ehkäisee liian nopeat päätökset ja vaatii selkeitä muotoiluja päätöksiltä. Arviointi pakottaa rakentamaan päätöksille vahvan oikeutuksen ja informoi niitä, joihin päätöksellä on vaikutuksia. Arviointi mahdollistaa näin päätöksen kohderyhmien reagoinnin ja parantaa suoraa demokratiaa. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi on osa ihmisoikeuksien valtavirtaistamista, sillä arvioinnin kautta ihmisoikeudet nousevat päätöksentekijöiden tietoisuuteen. Arvioinnilla onkin myös opettava rooli ja se luo ihmisoikeuksista yhteistä käsitystä valtionhallintoon.¹¹⁰

Ihmisoikeuksiin perustuva lähestymistapa (*human rights based approach*) vaatii Tobinin mukaan sitä, että päätösten vaikutuksia yksilöihin katsotaan yksilön oikeuksien ja valtioiden velvollisuuksien läpi. Ihmisoikeuksiin perustuva lähestymistapa voidaan nähdä osana ihmisoikeuksien valtavirtaistamista. Oikeuksiin perustuvassa lähestymistavassa on kyse myös vallankäytön näkyville tuomisesta. Lähestymistapa haastaa, purkaa ja uudelleenjärjestää olemassa olevia valtasuhteita, sillä se asettaa politiikan kieltä vastaan oikeuksien kielen.¹¹¹

Myös lasten oikeuksien avulla voidaan muodostaa lasten oikeuksiin perustuva lähestymistapa (*child rights based approach*, CRBA), jonka osa LAVA voi olla¹¹². LOK:n mukaan lapsen edun täysimääräinen toteutuminen vaatii oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa kaikkien eri toimijoiden osalta¹¹³. Myös LOS:en liittyy valtavirtaistamisen

¹⁰⁹ STM 2016:2, s. 6, 13.

¹¹⁰ de Beco 2009, s. 145–148.

¹¹¹ Tobin 2016, s. 66, 82.

¹¹² Collins ja Guevara 2014, s. 169–170.

¹¹³ General Comment No. 14 (2013) kohta 5. The full application of the concept of the child's best interests requires the development of a rights-based approach, engaging all actors, to secure the holistic physical, psychological, moral and spiritual integrity of the child and promote his or her human dignity.

lähestymistapa, jossa periaatteena on toiminnan jatkuva arviointi ja kehittäminen lapsen oikeuksien näkökulmasta. LAVA:n ja lapsen oikeuksien valtavirtaistamisen tarkoituksena on edistää lapsen edun toteutumista ja lisätä tietoa lapsen edun mukaisista ratkaisuista.¹¹⁴

LAVA on keino analysoida lakiehdotusta lasten oikeuksien kautta ja kääntää ehdotuksen vaikutukset oikeuksien kielelle. LAVA antaa mahdollisuuden arvioida lainsäätäjän arvovalintoja ja toimimista perus- ja ihmisoikeuksien asettamissa rajoissa. LAVA toimii kriittisenä tarkasteluvälineenä lainsäätäjän ja sääntelyn kohteen välissä.

4.4. Vaikutusten arviointi lain laadun parantajana?

OECD-maissa on pyritty syventämään ymmärrystä sääntelystä (*regulation*) ja sääntelemättä jättämisestä (*deregulation*) jo 1970-luvulta lähtien. 1980- ja 1990-luvuilla useiden OECD-maiden hallitusten ydintehtävä keskittyi sääntelyn hallintaan ja uudistuksiin. Viime aikoina tavoitteet on asetettu monimutkaisemmiksi ja ennakoiviksi toimintaohjelmiksi, joilla pyritään parantamaan sääntelyn laatua ja kehittämään johdonmukaista sääntelypolitiikkaa. Tämän prosessin aikana OECD-maiden kansalaisten vaatimukset päätöksenteon tehostamiselle ovat kasvaneet. Sääntelypolitiikan välineet, kuten sääntelyvaikutusten analyysi (*regulatory impact analysis*, RIA), ovat OECD:n julkaisun mukaan parantaneet näyttöön perustuvaa analyysia ja avoimuutta. Hallitukset, jotka ovat käyttäneet sääntelyvaikutusten analyysia, ovat OECD:n julkaisun mukaan huomanneet neljä päähyötyä liittyen sääntelykustannuksiin ja -vaikutuksiin. Analyysi on parantanut hallinnon toimien johdosta reaali maailmassa tapahtuneiden vaikutusten ymmärtämistä, mukaan lukien toiminnan edut ja kustannukset. Analyysin avulla on integroitu useita poliittisia tavoitteita. Analyysi on parantanut avoimuutta ja kuulemista sekä parantanut hallitusten vastuuvellisuutta. Vahvistamalla sääntelypäätösten läpinäkyvyyttä vaikutusten arviointi vahvistaa myös sääntelyvastuuta ja lisää kansalaisten luottamusta sääntelyviranomaisiin ja päättäjiin.¹¹⁵

Sosiaalitieteilijät ovat huomanneet, että tarkastuksia, tilintekoa ja mitattavuutta vaaditaan, kun kolme elementtiä täytyvät: 1) on olemassa tilivelvollisuussuhde, 2) suhde on kompleksinen niin, että tilintarkastajat ovat kaukana tarkastettujen toimesta, 3) vallitsee keskinäinen epäluottamus¹¹⁶. Kaikkien kolmen elementin voidaan katsoa täyttyvän

¹¹⁴ OKM 2010:15, s. 40.

¹¹⁵ OECD 2008, s. 14, 24–25.

¹¹⁶ Rosga ja Satterthwaite 2009, s. 280.

kansalaisten ja päättäjien välillä. LAVA:n avulla hallitukset voivat raportoida kansalaisille huomioineensa lasten oikeudet lainvalmistelussa.

Oikeusministeriön ohjeistuksen mukaan vaikutusten arviointi tuottaa tietoa valmistelijoille, päättäjille ja sidosryhmille suunnitteilla olevan lainsäädännön vaikutuksista, niiden merkittävyydestä ja mahdollisista haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuuksista. Hyvä vaikutusarviointi parantaa näin lainsäädännön laatua. Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten kartoittaminen ja arviointi parantavat myös sääntelyn kohderyhmien, sidosryhmien ja muiden tahojen mahdollisuuksia osallistua lain valmisteluun. Tieto suunnitelluista muutoksista ja niiden vaikutuksista auttaa kohderyhmiä myös valmistautumaan suunniteltuihin muutoksiin ja helpottaa muutosten täytäntöönpanoa.¹¹⁷

Jyrki Tala on todennut vaikutusten arvioinnin parantavan sääntelyn osumatarkkuutta, tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Vaikutusten arvioimisella huonojen valintojen ja yllättävien häiriövaikutusten todennäköisyys vähenevät. Koska julkisen organisaation toiminnassa ei ole vastaavaa palautemekanismia kuin markkinoilla oleva hyödykkeen menestyminen, on vaikutusten arviointi tarpeen. Vaikutusten arviointia puoltaa myös läpinäkyvyyssperustelu, sillä nykyajan monimutkaisessa yhteiskunnassa lakien vaikutukset eivät ilmene selkeästi ja yksiselitteisesti. Talan mukaan vaikutuksia koskeva avoin ja riittävä informaatio korostaa myös päättäjien ja lainvalmistelijoiden vastuunalaisuutta. Vaikutusten arviointi on osa lainlaadinnan keskustelua siitä, pitäisikö tietty lakimuutos toteuttaa ja mikä sen sisällön tulisi olla. Demokraattinen vastuu korostuu, kun arvioidaan jälkikäteen, mitä tuloksia lakiuudistuksella oli ja kuka laati pykälät.¹¹⁸

Entinen lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula on todennut, että lapsen edun arviointi voi olla tienraivaajana ja esimerkin näyttäjänä myös muiden erityisryhmien näkökulmille. Päätösten arviointi tietoisesti lapsen edun kannalta tuo avoimuutta ja läpinäkyvyyttä päätöksentekoon ja sen valmisteluun. Se edistää näin hyvää hallintoa. LAVA:a voi pitää myös nykyisin paljon korostetun asiakkaan ja käyttäjän näkökulman vahvistumisena.¹¹⁹

4.5. Lapsivaikutusten arviointi kehittämishankkeissa

Useissa suunnitelmissa, ohjelmissa ja strategioissa on esitetty vaatimuksia lisätä LAVA:a. Hallituksen strategia-asiakirjassa (2007) on alaotsikon ”Kehitetään päätösten

¹¹⁷ Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista, s. 7. Keskustelua lainvalmistelun laadusta muun muassa teoksessa Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta – Jyrki Talan juhla kirja 2011.

¹¹⁸ Tala 2001a, s. 7–13, 356–358 sekä Tala 2001b, s. 113.

¹¹⁹ Alila 2011, s. 6.

lapsivaikutusten arviointia” alla esitetty muun muassa, että ”määritellään lapsivaikutusten arvioinnin vastuut” sekä ”selvitetään lapsivaikutusten arviointia tukevan yksikön sijoittaminen esimerkiksi STAKES:iin”. Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman (2011) mukaan ”lapsivaikutusten arviointia lisätään kaikessa päätöksenteossa”. Pääministeri Stubbin hallituksen ohjelman (2014) mukaan ”hallitus kiinnittää huomiota ja arvioi lainsäädäntötyössä ja päätöksenteossa perheiden, erityisesti lapsiperheiden, asemaa.” Lapsivaikutusten arvioinnin tärkeys on ollut esillä monissa muissakin ohjelmissa ja julistuksissa, kuten Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa 2012–2015.

Lapsivaikutusten arvioinnin säätämistä kansalliseen lainsäädäntöön esitti muun muassa Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman asettama työryhmä. Työryhmän mukaan LAVA:n turvaaminen hallituksen esitysten laatimisten yhteydessä edellyttää vähintään sitä, että LAVA on kirjattuna HELO:n. Vielä parempana työryhmä piti sitä, että arviointivelvoite kirjattaisiin lakiin. Työryhmän ehdotuksen mukaan lapsivaikutukset tulisi arvioida kun 1) valmistellaan lainsäädäntöä, jolla on vaikutuksia lasten hyvinvointiin tai kasvu- ja elinoloihin; 2) valmistellaan valtion tai kunnan talousarviota; 3) kunnassa valmistellaan lasten palvelujen järjestämistä tai palveluverkkoa koskevia päätöksiä; sekä 4) laaditaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista maakuntakaavaa, yleiskaavaa, kuntien yhteistä yleiskaavaa, asemakaavaa tai rakennusjärjestystä.¹²⁰

Käynnissä olevan hallituksen LAPE-kärkihankkeen tavoitteena on tukea kulttuurinmuutosta, jossa eri organisaatiot ja toimialat, ministeriöt mukaan lukien, tunnistavat päätöksensä vaikutukset lapsiin päätöksiä valmistellessaan. Kärkihankkeen projektisuunnitelman mukaan kulttuurinmuutoksen rinnalla on oltava voimakas kansallinen ohjaus, mukaan luetuna lainsäädäntö, tukemassa päätöksenteon muuntumista lapsia huomioivaan suuntaan. Hankkeen tavoitteena on, että LAVA voidaan ottaa säännönmukaiseksi osaksi valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Projektisuunnitelman mukaan lainsäädännön arviointineuvoston tehtävän tulisi laajentua yrityksiin, yksityisiin henkilöihin ja julkiseen talouteen kohdistuvista arvioinneista huomioimaan soveltuvien osin myös ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin näkökulma. Tähän sisältyy myös LAVA.¹²¹ Custódio on kuitenkin arvioinut, että ohjelma on varsin kunnianhimoinen ja sitä on mielekkäintä tarkastella pyrkimyksenä

¹²⁰ OKM 2010:15 s. 40–41.

¹²¹ STM, Päätösten lapsivaikutusten arvioinnin käyttöön ottaminen (projektisuunnitelma).

käynnistää toimintakulttuurin muutos. Custódion mukaan ei ole realistista olettaa, että LAVA:n asema paranisi merkittävästi tällä hallituskaudella, etenkin kun hallitus ei halua lisätä normiohjausta. Siten LAVA:n edistäminen voi perustua lähinnä informaatio- tai resurssiohjaukseen.¹²²

Lapsiasiavaltuutetut ovat koko 2010-luvun ajan pitäneet esillä lapsivaikutusten arviointia vuosikirjoissaan, kannanotoissaan ja lausunnoissaan.¹²³ Lapsiasiavaltuutetun mukaan päätösten LAVA, sisältäen talousarviovalmistelun, on säädettävä velvoittavaksi ministeriöitä ja kuntia koskien. Tätä perustelee valtuutetun mukaan valtion erityinen velvoite taata lapsen edun toteutuminen kaikessa sen toiminnassa.¹²⁴ Lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttilan toimikauden käynnistyttyä 1.5.2014 perustettiin lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmä. Työryhmä laati luonnoksen ”Väestölähtöinen budjetointi ja vaikutusten arviointi, lasten ja nuorten palvelut” esitykseksi hallitusohjelmaan, joka esiteltiin muun muassa lapsiasianeuvottelukunnalle ja valtiovarainministeri Antti Rinteelle. Työryhmän mukaan ”tarvitaan perusteellinen selvitys siitä, millä lailla ja missä vaikutusten arvioinnista tulee säätää, eikä lähteä kirjaamaan lapsivaikutusten arviointia erillisenä velvoitteena lakiin.”¹²⁵

Myös monet lapsijärjestöt ovat puhuneet LAVA:n puolesta usean vuoden ajan.¹²⁶ Alilan tutkimuksen mukaan monet järjestöt puoltavat LAVA:n säätämistä velvoittavaksi. Yksittäisen lain laatiminen koettiin hankalaksi tai jopa mahdottomaksi asian laajuuden ja moninaisuuden vuoksi. Vaihtoehtona esitettiin, että LAVA voitaisiin sisällyttää eri hallinnonalojen säädöksiin. Hyvin yleisesti katsottiin, että LAVA tulisi saada mukaan lainvalmistelutyöhön ja lainvalmistelun ohjeistuksiin. Osa vastaajista toivoi LAVA:n tulevan pakolliseksi kunnallisten ja muiden palvelujen tuottajille esimerkiksi kuntalain kautta. Tutkimuksessa on muutoinkin tutkittu LAVA:a laajalti ja esitetty muun muassa kansallisia kehittämisohdotuksia.¹²⁷

Vaikka LAVA:a on pidetty näkyvillä jo vuosia, on LAVA Suomessa pitkälti edelleen erilaisten suositusten varassa. Custódio onkin todennut, että vaikeinta lapsen oikeuksien

¹²² Custódio 2016, s. 58.

¹²³ Ks. lapsiasiavaltuutetun vuosikirjat 2010–2017 sekä valtuutetun vuoden 2018 kertomus eduskunnalle.

¹²⁴ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2011 s. 18 ja 46, vuosikirja 2015, s. 19 ja vuosikirja 2017, s. 15.

¹²⁵ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2015, s. 47.

¹²⁶ Ks. mm. Mannerheimin lastensuojeluliitto, Kannanotto: Lapsivaikutusten arviointi pikaisesti lainsäädäntöön 20.11.2014.

¹²⁷ Alila 2011, s. 55.

puolesta puhumisessa on se, ettei juuri kukaan vastusta niitä. LAVA:n edistäminen on kirjattu jo useisiin hallitusohjelmiin, mutta silti se Custódion mukaan sivuutetaan päätöksenteossa.¹²⁸ Pajulammen mukaan ”on riski, että lasten oikeudet hautautuvat poliittisten työryhmien selvityksiin ja raportteihin. Lasten oikeuksien tunnistaminen politiikan sijasta juridiikaksi on tärkeää oikeuksien toteutumisen kannalta. Juridiikka velvoittaa, politiikka ei.”¹²⁹ Myös Talan mukaan usean maan kokemuksesta tiedetään, että mainittavia säädösvalmistelun parannuksia ei synny, jos annetaan ylhäältä käsin hyvää tarkoittavia ohjeita, mutta asia jää yksinomaan lainvalmistelijoiden oman aktiivisuuden varaan. Ohjeiden tueksi ja toteuttamiseksi tarvittaisiin nykyisestä poikkeavia uusia institutionaalisia järjestelyjä.¹³⁰

¹²⁸ Custódio 2016, s. 56.

¹²⁹ Pajulammi 2014, s. 447.

¹³⁰ Tala 2001b, s. 114.

5. Lapsivaikutusten arviointien tekeminen

5.1. Lapsivaikutusten arviointi käytännössä

LAVA:ssa lähdetään liikkeelle vaikutusten kartoittamisesta, eli siitä, onko suunnitteilla olevalla lailla ylipäättään odotettavissa vaikutuksia lasten elämään. Vaikutuksia tulee tarkastella eri lapsiryhmien kannalta. Lain vaikutuksia voidaan jaotella eri tavoin, esimerkiksi suorat ja epäsuorat vaikutukset, pää- ja sivuvaikutukset, ennakoidut ja ennakoimattomat vaikutukset, aineelliset ja aineettomat vaikutukset. Aineettomilla vaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia ihmisten asenteisiin ja arvoihin.¹³¹ Välittömät vaikutukset ovat sellaisia, jotka vaikuttavat suoraan lapsiin, kuten lasten koulureitteihin kohdistuvat muutokset. Välilliset vaikutukset vaikuttavat lapsen esimerkiksi tämän vanhemman kautta. Mikäli vaikutuksia ei pidetä todennäköisinä tai olennaisina, tarkemmasta LAVA:sta voidaan luopua ja luopuminen kirjataan suunnitteluasiakirjoihin 'ei vaikutuksia' -arviointina.¹³²

Mikäli vaikutukset ovat mahdollisia ja olennaisia, tulee ryhtyä varsinaiseen lapsivaikutusten arviointiin. LAVA:n eri muotoja ovat: 1. ennakkoarviointi (*ex ante*), joka tehdään ennen toteutusta 2. prosessiarviointi (*ex nunc*), joka tehdään toteutuksen aikana ja 3. seuranta (*ex post*), joka tehdään toteutuksen jälkeen. Ex post -arviointia voidaan luonnehtia myös *vaikuttavuuden arvioinniksi*, sillä sen avulla voidaan tutkia, toteutuivatko suunnitellut vaikutukset suhteessa tavoitteisiin. Valmistelun edetessä käytettävissä olevien ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointia syvennetään. LAVA tulee ymmärtää prosessiluonteisena, jolloin eri vaiheissa tehdyt arvioinnit täydentävät toisiaan. Keskeistä on, että LAVA:ssa otetaan huomioon lasten ja nuorten oma näkökulma aikuisten näkökulman lisäksi.¹³³

De Becon mukaan on kaksi eri tapaa tehdä IVA: joko toisen vaikutusten arvioinnin yhteydessä tai omana arviointinaan. Kun IVA tehdään toisen arvioinnin kanssa yhdistettynä, voidaan hyödyntää olemassa olevia metodeja ja kokemuksia, vahvistaa molempia arviointimuotoja sekä valtavirtaistaa ihmisoikeuksia. Yhdistetyn arvioinnin heikkoutena de Beco pitää arvioinnin rajoittumista varsinaisen arvioinnin kohteen mukaan,

¹³¹ Tala 2001a, s. 60–62.

¹³² Taskinen 2006, s. 9–19. Ks. myös STM 2016:2 s. 30–33.

¹³³ Taskinen 2006, s. 9–10 ja Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista, s. 9–13. Ks. myös Lapsenoikeudet.fi, Lapsivaikutusten arviointi.

jolloin ihmisoikeudet voivat jäädä taka-alalle. LAVA on esimerkki omana arviointimuotona tehdystä IVA:sta.¹³⁴ Erillisten arviointien tekeminen on kuitenkin työlästä ja Desmet ja Op de Beeck ovat arvioineet sen aiheuttavan virkamiehissä 'arviointiväsymystä'. Erillisen arvioinnin aluksi voitaisiinkin käydä läpi niin sanottu pika-arviointi, jonka jälkeen tehtäisiin tarvittaessa varsinainen arviointi.¹³⁵

Kansainväliset lasten oikeuksien organisaatiot, kuten UNICEF, ovat kehittäneet ohjeita LAVA:n tekemiseen¹³⁶. Suomalaisia LAVA:n malleja ovat kehittäneet muun muassa Suomen lapsiasiaintoimikunta¹³⁷, Kuntaliitto, uskonnolliset toimijat¹³⁸, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) sekä sen seuraaja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Kuntien tekemästä LAVA:sta on saatavilla useita julkaisuja ja kuntien tekemän LAVA:n lisääminen on keskeinen osa lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa (LAPE).¹³⁹

LOK:n mukaan arvioinnissa voidaan käyttää erilaisia metodeja ja tapoja, kunhan LOS ja sen lisäpöytäkirjat muodostavat arvioinnille raamit. LAVA:a voidaan käyttää arvioimaan kaikkiin lapsiin tai vain tiettyihin lapsiryhmiin kohdistuvia vaikutuksia. Arviointi voidaan komitean mukaan tehdä niin lasten, kansalaisten, asiantuntijoiden, valtion toimielimien kuin tutkijoiden voimin. Analyysin tulisi päättyä suosittelemaan korjauksia, vaihtoehtoja ja parannuksia ja sen tulisi olla julkisesti saatavilla. Jotta prosessi olisi riippumaton, valtio voi komitean mukaan harkita osoittavansa jonkin ulkopuolisen toimijan tekemään arviointia. Koska valtio vastaa tuloksesta, sen tulee varmistua ulkopuolisen arvioijan kyvystä, rehellisyydestä ja puolueettomuudesta.¹⁴⁰ Elementit, jotka tulee LOK:n mukaan ottaa huomioon arvioidessa lapsen etua, ovat: lapsen omat näkemykset, lapsen identiteetti ja

¹³⁴ de Beco 2009, s. 149–150.

¹³⁵ Desmet ja Op de Beeck 2014, s. 140–143.

¹³⁶ Ks. mm. UNICEF ja EU 2014, Child Rights Toolkit – Module 5 Child Impact Assessment.

¹³⁷ YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnossa vuonna 2002 edellytettiin Suomelta kansallista toimintasuunnitelmaa lapsia ja nuoria koskien. Sosiaali- ja terveysministeriön alainen Suomen lapsiasiain toimikunta julkaisi Lapsille sopiva Suomi -toimintasuunnitelman keväällä 2003 pohjaten YK:n omaan loppuasiakirjaan A World Fit for Children. Lapsille sopiva Suomi -toimintasuunnitelma sisältää Ruotsin mallin pohjalta tehdyn lapsivaikutusten arviointimallin. (Lapsille sopiva Suomi s. 3, 50–55.)

¹³⁸ Ks. mm. lapsivaikutukset.fi, Malleja. Yli 50 seurakunnassa on nimetty lapsiasiainen henkilö edistämään LAVA:a (Lapsiasiavaltuutetun vuosikertomus 2012 s. 15).

¹³⁹ Ks. esim. Heinämäki ja Kauppinen, Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä (THL, 2010). LAPE:sta ks. STM, Päätösten lapsivaikutusten arvioinnin käyttöön ottaminen (projektisuunnitelma). Mahdollisessa maakuntauudistuksessa kunnalla olisi edelleen tärkeä rooli lasten ja nuorten palveluiden toteuttamisessa.

¹⁴⁰ General comment No. 16 (2013), kohdat 79–81. General comment No. 14 (2013), kohta 99. Tutkimus on osoittanut yritysten tekemästä LAVA:sta sen, että paras lopputulos saadaan, jos arviointiin osallistuu sekä sisäisiä että ulkopuolisia arvioijia. Collinsin ja Guevaran mukaan olisi riittämätöntä nojata pelkkiin itsearviointeihin saadakseen objektiivisen kokonaiskuvan tilanteesta. (2014, s. 186)

tausta, perheen ja perhesuhteiden vaaliminen, lapsen huolenpito, suojaaminen ja turvallisuus, lapsen haavoittuva asema, lapsen oikeus terveyteen sekä lapsen oikeus koulutukseen. Arvioinnissa tulisi huomioida vaikutukset niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä.¹⁴¹

Tietoa vaikutusten arviointia varten voidaan tuottaa muun muassa tilastojen, asiakirjojen, suunnitelmien ja viranomaisten tai asiantuntijoiden näkemysten kautta. Lisäksi tiedontuottamiseen voidaan järjestää eri tavoin kohdennettuja kyselyjä, haastatteluja, työpajoja sekä kuulemis- ja yleisötilaisuuksia. Lapsivaikutusten analysoimisessa tarvitaan monitieteistä asiantuntemusta ja monimuotoisia menetelmiä, sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia. Tietoa tulisi kerätä sekä aikuisten että lasten näkökulmasta.¹⁴² Arvioinnin tulosten julkistamisen suhteen sekä julkisella että sisäisellä käytöllä on etunsa. Yritysten hallitukset ovat huomanneet, että pelkkä sisäinen prosessi, jossa tuloksia ei julkaista, voi olla avoimempi, kuin jos tulokset julkistettaisiin. Toisaalta julkistaminen luo painetta toimien korjaamiselle.¹⁴³

LAVA ja erityisesti sen ennakoarviointi on monitahoista ja vaikeaa, sillä koetilanteita ei voida järjestää luonnontieteellisen koeasetelman tapaan. Vaikutukset ovat harvoin suoria ja vaikutuksen syyn ja seurauksen suhdetta ei voida välttämättä aukottomasti todentaa. Vaikutukset voivat olla myös väliaikaisia, pitkien vaikutusketjujen päässä tai monien eri tekijöiden yhteisvaikutuksia. Lopputulokseen ovat saattaneet vaikuttaa myös väliintulevat muuttujat, joita ei ole osattu ottaa huomioon ennakoarvioinnissa. Mitä pidemmän aikavälin vaikutuksia arvioidaan, sitä vaikeampaa arvioinnin luotettavuus on. Varsinkin ennakoarvioinnissa joudutaan turvautumaan todennäköisyyksiin.¹⁴⁴ De Beco on todennut, että vaikutusten arvioinnin tehtävä ei ole selvittää vahingoittavatko päätökset ihmisoikeuksia todellisuudessa, koska sen funktio ei ole sanktioida vahinkoja, vaan ehkäistä niitä¹⁴⁵.

¹⁴¹ General comment No. 14 (2013), kohdat 52–79, 84 ja 99. Komitean mukaan valtiot voivat katsoa arviointiin ohjeistusta asiakirjasta Report of the Special Rapporteur on the right to food on Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, A/HRC/19/59/Add.5.

¹⁴² Alila 2011, s. 36–37. Lasten oikeuksien toteutumisen ja hyvinvoinnin kannalta keskeisiä tilastojen tuottajia ovat mm. THL ja Kansaneläkelaitos (Kela).

¹⁴³ Collins ja Guevara 2014, s. 187. Jos arvioinnin kohteena on yritys, arvioinnin julkistaminen mahdollistaa myös kilpailevien yritysten reagoinnin tuloksiin.

¹⁴⁴ Alila 2011, s. 37 ja Taskinen 2006 s. 11.

¹⁴⁵ de Beco 2009, s. 154–157.

5.2. Lasten oma ääni kuuluviin

LOK painottaa, että monissa tapauksissa ainoastaan lapset itse voivat kertoa, onko heidän oikeutensa tunnustettu ja ovatko ne toteutuneet täysimääräisesti. Lasten haastatteleminen on tärkeä keino sen selvittämiseksi, miten lasten oikeuksia kunnioitetaan eri ympäristöissä.¹⁴⁶ Lasten osallistuminen ja kuuleminen ei saisi olla teennäistä, vaan lasten näkemykset tulisi aidosti pyrkiä selvittämään. Lasten kuunteleminen ei sinänsä riitä, vaan heidän näkemyksensä tulee ottaa tosiasiasa huomioon harkinnassa. Lasten kuuntelemista ei pidä pitää itsetarkoituksena, vaan pikemminkin keinona, jolla valtiot voivat olla vuorovaikutuksessa lasten kanssa. LOS:n artikla 12 toteutuminen vaatii komitean mukaan johdonmukaisia ja jatkuvia järjestelyitä. Artiklan sanamuoto “lasta koskevissa asioissa” koskee komitean mukaan eri asiayhteyksissä eri lapsia. Esimerkiksi adoptoituja lapsia tulisi kuulla adoptiolainsäädännön uudistamisen yhteydessä. On tärkeää, että hallitukset luovat suoran yhteyden lapsiin eivätkä kommunikoi heidän kanssaan vain järjestöjen tai instituutioiden kautta.¹⁴⁷

LAVA:ssa tulee kunnioittaa lapsen oikeutta ilmaista näkemyksensä vapaasti, sillä LOS:n artikla 3.1 ja artikla 12 liittyvät komitean mukaan kiinteästi toisiinsa. Niillä on toinen toistaan täydentävä rooli: ensimmäinen pyrkii realisoimaan lapsen edun ja toinen lapsen näkemysten huomioon ottamisen, myös osana LAVA:a. LOS:n artiklaa 3.1 ei voi asianmukaisesti toteuttaa, jos artiklan 12 vaatimukset eivät täyty. Samoin artikla 3.1 täydentää artiklan 12 toteutumista painottamalla lasten roolia kaikissa päätöksissä, jotka koskevat heitä. Kun kyseessä on kollektiivinen lapsen etu, hallitusten on löydettävä keinot kuulla lasten näkemyksiä. Tähän on komitean mukaan olemassa monia esimerkkejä, mukaan lukien lasten kuulemistilaisuudet, lasten parlamentit, lapsijohdetut organisaatiot, lasten liitot ja muut edustukselliset elimet, keskustelutilaisuudet koulussa sekä osallistavat internetsivustot.¹⁴⁸

¹⁴⁶ General comment No. 5 (2003), kohdat 48–50. The Committee emphasizes that, in many cases, only children themselves are in a position to indicate whether their rights are being fully recognized and realized. Interviewing children and using children as researchers (with appropriate safeguards) is likely to be an important way of finding out, for example, to what extent their civil rights, including the crucial right set out in article 12, to have their views heard and given due consideration, are respected within the family, in schools and so on.

¹⁴⁷ General comment No. 5 (2003), kohta 12. But appearing to “listen” to children is relatively unchallenging; giving due weight to their views requires real change. Listening to children should not be seen as an end in itself, but rather as a means by which States make their interactions with children and their actions on behalf of children ever more sensitive to the implementation of children’s rights.

¹⁴⁸ General comment No. 14 (2013), kohdat 43 ja 91. Ks. myös Working methods for the participation of children in the reporting process of the Committee on the Rights of the Child.

Lasten omien näkemysten huomiointia perustelee myös erilaisten näkemysten kirjo. Nieminen on huomauttanut, että samanikäistenkin nuorten keskuudessa on suuria eroja riippuen muun muassa kielestä, uskonnosta, terveydentilasta ja vastaavista tekijöistä. Nuoria voidaan vain harvoin käsitellä yhtenä täysin yhtenäisenä ryhmänä. Nuorten elinolosuhteet vaihtelevat eri puolilla maata ja jopa saman kaupungin sisällä.¹⁴⁹ Collins ja Guevara myöntävät lasten osallistumisella olevan käytännön haasteita LAVA:ssa. Lasten osallisuus on kuitenkin välttämätöntä, koska vain lapset voivat osoittaa ongelmat ja mahdollisuudet oikeudenhaltijoiden (*rights holders*) näkökulmasta.¹⁵⁰

Lasten ottamista mukaan LAVA:n tekemiseen voidaan kutsua osallistavaksi arvioinniksi. Osallistamista perustellaan yleisesti sillä, että sen kautta tuetaan demokratian, tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden periaatteita. Ihmiset saavat itse olla tutkimassa ja kehittämässä heitä koskevia asioita. Osallistavassa arvioinnissa korostetaan dialogisuutta, jonka käytössä havainnollistuu, että osallistava arviointi on myös oppimisen väline. Empiristinen arviointi luottaa mitattaviin vaikutuksiin ja etsii lopputuloksesta syy-seuraussuhteita. Osallistavassa arvioinnissa taas ollaan yleisemmin kiinnostuneita subjektiivisista kokemuksista arviointiprosessin aikana. Osallisuudessa ongelman omistajuus on jaettu tutkijoiden ja tutkittavien kesken.¹⁵¹

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisun mukaan valtio ei edelleenkään hyödynnä riittävästi lasten ja nuorten mielipiteitä palvelujen kehittämisessä. Suurin osa lasten ja nuorten osallistumisen mahdollisuuksista Suomessa on demokratian edustuksellisia muotoja eli mahdollisuudet eivät ole avoimia kaikille nuorille vaan ainoastaan nuorten valitsemille edustajille. Näitä menetelmiä on julkaisussa pidetty liian valikoivina, eikä suunnittelussa ole käytännössä lainkaan suoran osallistumisen kulttuuria lapsille. Julkaisussa on kannustettu edistämään nykyistä enemmän alhaalta ylös suuntautuvaa osallistumista täydentämään ennalta suunniteltuja ja valmiina annettuja osallistumisen muotoja.¹⁵² Samalla linjalla on ollut eduskunnan apulaisoikeusasiamies kahdessa tuoreessa ratkaisussaan¹⁵³. Muutamia esimerkkejä lasten suorasta kuulemisesta kuitenkin löytyy,

¹⁴⁹ Nieminen 2006, s. 180.

¹⁵⁰ Collins ja Guevara 2014, s. 185–186.

¹⁵¹ Kivipelto 2008, s. 24, 35–36. Osallistavan arvioinnin toteuttamisesta tarkemmin s. 24–28.

¹⁵² OKM 2011:27 s. 54–56.

¹⁵³ EOAK/6196/2017 s. 2: ”Pidän myönteisenä sitä, että nuorisovaltuustoa on kuultu. Totean kuitenkin, ettei nuorisovaltuustojen, oppilaskuntien tai vastaavien kuuleminen yksin välttämättä toteuta lasten oikeutta tulla kuulluksi siten kuin lapsen oikeuksien sopimus edellyttää. Yksinomaan tällaisia edustuksellisia elimiä

kuten opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu *Vaikuta varhaiskasvatukseen – Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia* kertoo¹⁵⁴.

Avoimen hallinnon tietokortissa (nro 8) on ohjeistettu lasten kuulemiseen. Tietokortin mukaan ”selkeä ja ymmärrettävä kieli on lasten kanssa toimittaessa keskiössä. Visualisointi, esim. kuvittaminen, sarjakuvat ja videot, helpottaa viestin perillemeno. Selkokielineen viestintä palvelee esimerkiksi maahanmuuttajataustaisia ja kehitysvammaisia lapsia, mutta myös muita ikäryhmiä. Lasten ja nuorten ei voi olettaa tuntevan hallintokieltä tai käytänteitä. Viestinnässä kannattaa karttaa näitä, tai ainakin selittää ne perinpohjaisesti.”¹⁵⁵ Tietokortin sanavalinnat, kuten ”viestin perillemeno” ja ”selittää ne perinpohjaisesti” kuitenkin kertovat varautuneesta asenteesta lapsia ja nuoria kohtaan. Tietokortin perusteella kommunikaatiolle asetetaan ehtoja hallinnosta käsin; mitä viestiä viedään ja mitä käsitteitä käytetään.

Avoimen hallinnon tietokorttien mukaan osallistamisessa kertynyt tieto tulee saattaa selkeään muotoon ja sijoittaa osaksi päätöksenteon tietopohjaa. Lasten ja nuorten osallisuus pitää dokumentoida ja varmistaa, että heillä on mahdollisuus tutustua osallisuuden tuloksiin. Osallisuuden vaikutukset pitää esittää selkeässä, konkreettisessa ja ymmärrettävässä muodossa. Osallisuuden vaikutuksista tiedottaminen on tärkeää, jotta lapset ja nuoret tietävät mikä vaikutus heillä oli. Palvelujen ja päätösten järjestäminen niin, että lapset voivat osallistua niiden arviointiin, voi tukea kansalaisuutta sekä vahvistaa palvelujen ja päätösten parempaa kohdistumista kohderyhmän tarpeisiin.¹⁵⁶

Lasten suora kuuleminen osana lainvalmistelua voitaneen rinnastaa tutkimuksen tekemiseksi. Suomessa ei ole lainsäädäntöä, jossa todettaisiin yleispätevästi, kuka saa päättää lapsen osallistumisesta tutkimukseen. Käytännössä on katsottu, että myös lapsen osallistuminen tutkimukseen kuuluu niihin henkilökohtaisiin asioihin, joista huoltaja lain mukaan päättää. Huoltajan tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se on lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden mahdollista.¹⁵⁷ Perusnormin antaa laki lapsen

kuulemalla jää niiden sisäisten työskentelytapojen varaan, miten laajalti lasten oikeus tulla kuulluksi lopulta toteutuu.” Ks. myös EOAK/6195/2017.

¹⁵⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:13. Lasten osalta aineistona oli 48 haastattelua ja lasten ottamien valokuvien pohjalta käydyt keskustelut.

¹⁵⁵ Valtiovarainministeriö, Avoin hallinto tietokortti nro 8.

¹⁵⁶ Valtiovarainministeriö, Avoin hallinto tietokortit nro 9 ja 10.

¹⁵⁷ Nieminen 2010, s. 33.

huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) 4 §: ”huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista”.

Klaus Mäkelän oikeusvertailevan artikkelin mukaan aikaisemmin alaikäiset saivat monissa maissa osallistua yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisiin tutkimuksiin ilman tarkkoja muotovaatimuksia. Ennakkosääntelyn ulottuminen myös muihin kuin lääketieteellisiin tutkimuksiin on Mäkelän mukaan johtanut entistä tiukempiin suostumusta koskeviin sääntöihin. Mäkelän mukaan lasten omaehtoista päätäntävaltaa on supistettu. Näin on käynyt esimerkiksi Ruotsissa vuoden 2003 etiikkalain (*Etikprövningslagen*) myötä. Mäkelä yhdistää vanhempien oikeuksien kasvun konservatiiviseen aatesuuntaukseen ja pohtii, voimistaako Euroopan lisääntyvä monikulttuurisuus vanhempien valtaa korostavia yhteiskunnallisia paineita, sillä lapsen itsenäinen päätäntävalta ei sovi kaikkien kulttuurien perhekäsitykseen.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Mäkelä 2010, s. 69–71. Monet päiväkodissa ja koulussa tehtävät tutkimukset on kuitenkin vanhastaan katsottu osaksi niiden omaa toimintaa, jolloin osallistuminen on voinut olla myös koulutyötä. Huolena on, että jos kaikkiin alaikäisiä koskeviin tutkimuksiin tarvitaan huoltajan suostumus, kyselytutkimusten prosentit alenevat ja tulokset vääristyvät. (s. 78 ja 82)

6. Miten lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voidaan mitata?

6.1. Lapsen oikeuksien toteutumisen arviointiin tarvitaan tietoa

Perus- ja ihmisoikeuksien tehokas turvaaminen edellyttää, että päätöksentekijöillä on riittävästi tietoa oikeuksien toteutumisen edellytyksistä, jotta turvaamistoimet osataan kohdistaa oikein. Kokonaisvaltaista tietoa eri oikeuksien toteutumisesta tarvitaan niin kansallisessa päätöksenteossa kuin määräaikaisraportoinnissakin. Tuloksellinen perus- ja ihmisoikeustyö edellyttää toiminnan vaikuttavuuden arviointia. Tämä on mahdollista ainoastaan kehittämällä sekä määrällisiä että laadullisia mittareita sille, miten oikeuksien toteutumista tarkastellaan.¹⁵⁹

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta piti jo vuonna 2004 ensimmäistä ihmisoikeusselontekoa käsitellessään puutteena sitä, että ihmisoikeuksien kehitystä ja toteutumista ei analysoitu tilastojen tai muun tutkimuksen valossa. Valiokunta katsoi, että perusanalyysin puuttuminen oli syy sille, että selonteossa ei voitu myöskään esittää syvällisiä tai perusteltuja arvioita ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvistä toimista tai poliittisten periaatteiden onnistumisesta käytännössä.¹⁶⁰ Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta 2014 tärkeänä, että Jyrki Kataisen hallituksen laatimasta Suomen ensimmäisestä kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta rakennetaan menettely, jolla Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta seurataan systemaattisesti ja jonka avulla havaittuihin ongelmiin pystytään puuttumaan tehokkaasti ja johdonmukaisesti. Tämän seurannan tueksi valiokunta on katsonut, että tarvitaan määrällisiä ja laadullisia perus- ja ihmisoikeusindikaattoreita, joilla pystytään seuraamaan toiminnan vaikuttavuutta ja arvioimaan oikeuksien yhdenvertaista toteutumista muun muassa alueellisesti ja eri väestöryhmien osalta.¹⁶¹

LOK on todennut, että olennaisena osana LOS:n täytäntöönpanoa on riittävien ja luotettavien tietojen kerääminen lapsista siten, että tiedot on eritelty oikeuksien toteutumisessa esiintyvän syrjinnän ja/tai eroavuuksien tunnistamisen mahdollistavalla tavalla. Komitean mukaan tiedonkeruun on katettava koko lapsuusaika aina 18 ikävuoteen asti. Sitä on myös koordinoitava koko lainkäyttöalueella, jotta voidaan varmistaa

¹⁵⁹ OM 18/2012, s. 16–17.

¹⁶⁰ UaVM 12/2004 vp, s. 3.

¹⁶¹ PeVL 52/2014 vp, s. 2–3.

indikaattoreiden kansallinen soveltaminen. On olennaista varmistaa, että kerätyt tiedot arvioidaan ja niitä käytetään sopimuksen täytäntöönpanossa saavutetun edistyksen arviointiin, ongelmien tunnistamiseen ja kaikkien lapsia koskevien politiikkojen suunnitteluun. Täytäntöönpanon arviointi edellyttää kaikkiin yleissopimuksen takaamiin oikeuksiin liittyvien indikaattoreiden kehittämistä.¹⁶²

Komitea on useaan otteeseen todennut, että Suomen on parannettava lapsista kerättävää tietoa. Suomen vuonna 2000 saamassa määräaikaissäraportin palautteessa komitea totesi, toteutetuista lapsitilastoinneista huolimatta, että lasten kysymyksiä koskevien tietojen ja indikaattoreiden säännöllistä ja laajaa keräämistä ja analysointia on kehitettävä edelleen sen arvioimiseksi, missä määrin yleissopimus on pantu täytäntöön, erityisesti paikallisella tasolla. Kattavan yleissopimuksen mukaisen tiedonkeruujärjestelmän olisi katettava kaikki alle 18-vuotiaat lapset kiinnittäen erityistä huomiota erityisen haavoittuviin henkilöihin, mukaan lukien lapsiin kohdistuvat väärinkäytökset, vammaiset lapset, pienituloisten perheiden lapset, maahanmuuttaja- ja vähemmistölapset. Komitea rohkaisi Suomea käyttämään indikaattoreita politiikan ja ohjelmien laatimisessa yleissopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa ja seuranta varten.¹⁶³ Vuonna 2005 komitea ilmaisi huolensa Suomen lapsitilastojen koordinoinnin ja säännöllisyyden puutteesta, edelleen erityisesti heikommassa asemassa olevien lapsiryhmien osalta.¹⁶⁴ Edelleen vuonna 2011 komitea osoitti huolensa riittämättömästä tiedosta heikoimmassa asemassa olevien lasten elinolosuhteista. Komitea oli myös huolestunut vähäisestä tilastotiedosta lasten hyväksikäytöstä, laiminlyömisestä ja väkivallasta sekä heille tarjottavista palveluista. Komitea kehotti Suomea vahvistamaan lapsia koskevaa tilastointia sekä varmistamaan, että tietoja käytetään politiikka- ja ohjelmatoimien yhteydessä, jotka liittyvät etenkin köyhyyteen, väkivaltaan, vammaisiin lapsiin, vähemmistöihin tai maahanmuuttajiin.¹⁶⁵

6.2. Indikaattorit ja vaikutusten arviointi

Jotta lain vaikutuksia voidaan arvioida, on oltava tietoa lailla säädeltävän kohdealueen lähtökohdista eli vallitsevasta nykytilanteesta. Yksi tiedon lähde ovat indikaattorit. Indikaattorilla tarkoitetaan osoitinta, joka kuvaa ilmiöstä jotakin olennaiseksi katsottua tiivistetyssä muodossa. Selkeät indikaattorit helpottavat tavoitteiden konkretisoimista ja

¹⁶² General comment No. 5 (2003), kohdat 9, 12 ja 48.

¹⁶³ Concluding observations: Finland, CRC/C/15/Add.132 (2000), kohdat 17 ja 18.

¹⁶⁴ Concluding observations: Finland, CRC/C/15/Add.272 (2005), kohdat 13 ja 14.

¹⁶⁵ Concluding observations: Finland, CRC/C/FIN/CO/4 (2011), kohdat 18 ja 19.

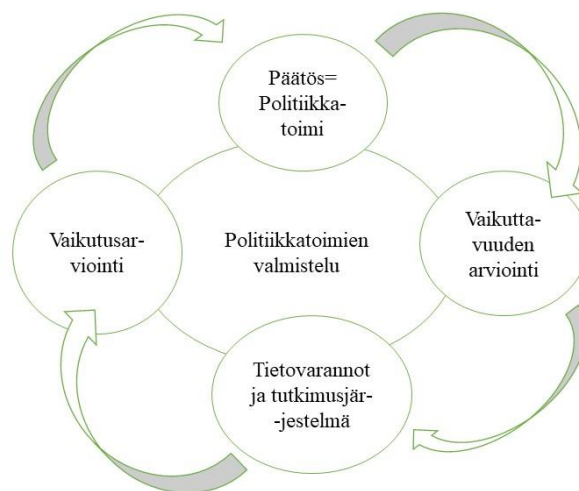
toimenpiteiden täsmällistä määrittelyä. Indikaattoreiden pyrkimyksenä on siis tiivistää yhä suuremmasta, sirpaleisemmasta ja vaikeammin hallittavasta tietomäärästä olennainen avaintieto. Indikaattoritietoa käytetään seurantaan, arviointiin, suunnitteluun, tavoitteiden asettamiseen ja päätöksentekoon. Indikaattorit voidaan jakaa kvantitatiivisiin ja kvalitatiivisiin. Kvantitatiiviset, numeeriset ja tilastolliset indikaattorit ilmaisevat tietoa kuvauskohteestaan lukuina. Kvalitatiivinen indikaattori kuvaa kohdettaan kategorisessa tai kertomuksellisessa muodossa. Indikaattorit voidaan jakaa myös objektiivisiin ja arvioperusteisiin eli subjektiivisiin, ihmisten omiin kokemuksiin perustuviin indikaattoreihin.¹⁶⁶

Indikaattoreiden käyttämisellä on pitkä perinne etenkin talouspolitiikassa. Bruttokansantuote (BKT) nousi USA:n 1930-luvun suuren laman jälkeen yhdeksi tärkeimmäksi indikaattoriksi ei vain talouden, mutta myös hyvinvoinnin mittariksi. BKT:n käyttämistä elintason mittarina on kuitenkin kritisoitu pitkään, koska se ei ota huomioon esimerkiksi markkinoiden ulkopuolella tapahtuvaa kotityötä. Sosiaalisen kehityksen indikaattorit olivat erityisesti esillä 1960- ja 1970-luvulla. Välissä laantunut indikaattori-innostus on jälleen ollut nousussa.¹⁶⁷

Lainvalmistelun arviointityössä indikaattorien avulla voidaan nopeasti arvioida vallitseva nykytilanne ja sen avulla arvioida, miten luvut muuttuvat lakimuutoksen myötä. Indikaattorit ovat osa tutkittuun tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Kuvio havainnollistaa sitä, kuinka tieto ja tutkimus voivat olla osa politiikkatoimien valmistelua.

¹⁶⁶ OM 18/2012, s. 17 sekä Iivonen 2013, s. 303–307. Esimerkki kategorisesta muodosta: sopimusvaltio on a) ratifioinut, b) allekirjoittanut tai c) ei ole ratifioinut eikä allekirjoittanut ihmisoikeussopimusta. Esimerkki kertomuksellisesta muodosta: tapahtumakuvaus ihmisoikeusloukkauksesta.

¹⁶⁷ OKM 2011:3, s. 11, 41.



Kuvio 2. Tieto ja tutkimus osana politiikkatoimien valmistelua.¹⁶⁸

6.3. Ihmisoikeusindikaattorit

Ihmisoikeusindikaattoreilla tarkoitetaan mittareita, joilla voidaan seurata ja arvioida oikeuksien toteutumista sekä kehityssuuntia oikeuksien toteutumisessa. Ihmisoikeusindikaattoreiden kehittämisen taustalla on ajatus siitä, että vakaa tietopohja mahdollistaa kansainvälisissä sopimuksissa turvattujen abstraktien oikeuksien siirtämisen käytännön tasolle. Indikaattoreiden käyttäminen ihmisoikeuksien täytäntöönpanon ja määräaikaissäraportoinnin työvälineenä on yleistynyt viime vuosina etenkin YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen piirissä. Myös EU:n perusoikeusvirasto on viime vuosina tehnyt paljon työtä indikaattoreiden kehittämiseksi. Eräisiin uusimpiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kuuluu nimenomaisia sopimusmääräyksiä ihmisoikeusrelevantin tiedon keräämisestä.¹⁶⁹ Esimerkiksi YK:n vammaissopimuksen 31 artikla edellyttää nimenomaisesti sopimuksen täytäntöönpanon kannalta tarpeellisten tilastojen ja muun tutkimustiedon keräämistä.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Valtioneuvoston kanslia 8/2011, s. 15.

¹⁶⁹ OM 18/2012, s. 16. Rosga ja Satterthwaite 2009, s. 281 Eri sopimuksia valvovat komiteat ovat näin siirtäneet valvontavastuuta jäsenvaltioille itselleen, sillä niiden on tullut itse kehittää kansallisia indikaattoreita mittaamaan sopimusten toteutumista. Komiteat tämän jälkeen mittaavat mittaamista ja toimivat ikään kuin tilinpäätöksen tilintarkastajina.

¹⁷⁰ YK:n vammaissopimus 31. artikla: 1. Sopimuspuolet sitoutuvat kokoamaan asianmukaista tietoa, muun muassa tilasto- ja tutkimustietoa, jonka pohjalta ne voivat muodostaa ja toteuttaa menettelytapoja tämän yleissopimuksen soveltamiseksi. (...) Sopimus ja sen valinnainen pöytäkirja tulivat Suomessa voimaan 10.6.2016.

Jotta indikaattori mittaa jonkin ihmisoikeutena turvatus oikeuden toteutumista, sen tulee kiinnittyä johonkin ihmisoikeusnormiin. Indikaattorin tulee olla normin kannalta relevantti, luotettava ja sen tiedonkeruun tulee tapahtua tieteellisesti hyväksytyin menetelmin. Toimiva indikaattori on yksinkertainen ja tulkinnaltaan selvä, ajankohtainen sekä tuotantotavaltaan ja metodeiltaan läpinäkyvä.¹⁷¹

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) on kehittänyt kolmiportaisen mallin ihmisoikeusindikaattoreista. Indikaattorit on jaettu mallissa rakennetta, prosessia ja lopputulosta koskeviin indikaattoreihin. Ylimmällä eli rakenteellisella tasolla tarkastellaan valtion sitoutumista kansainvälisiin ihmisoikeusnormeihin ja tästä näkökulmasta etenkin kansallisia lakeja. Prosessi-indikaattoreilla puolestaan tarkastellaan valtion konkreettisia toimia sopimusvelvoitteiden noudattamiseksi. Lopputulosta koskevilla indikaattoreilla arvioidaan, ovatko valtion toimet olleet tehokkaita eli realisoituvatko ihmisoikeudet. Kaikki indikaattorit olisi eriteltävä kielletyillä syrjinnän perusteilla, jotta voidaan nähdä, eroavatko luvut toisistaan ja tapahtuuko syrjintää. Vuoden 2008 raportissa on esitetty taulukkomuodossa kaiken kaikkiaan 12 eri ihmisoikeuden toteutumiselle indikaattoreita.¹⁷²

Lainvalmistelun arviointityössä indikaattorit toimivat osaltaan ihmisoikeuksien täytäntöönpanon työvälineenä. De Beco on esittänyt, että ihmisoikeusindikaattoreita voitaisiin käyttää vaikutusten arvioinnin ensivaiheessa (*screening process*), jossa identifioidaan ne päätökset, joilla on vaikutuksia ja joille tulee tehdä täysi arviointi. Täysi arviointi alkaa perustason arvioinnilla (*baseline assessment*). Sen tulisi osoittaa mitkä ihmisoikeudet ja mitkä ihmisryhmät tulee erityisesti huomioida arvioinnissa, eli arvioinnin kohteet (*scope*). Tilanteeseen sopivia indikaattoreita tulisi kehittää niin, että niitä voitaisiin käyttää sekä ihmisoikeuksien että -periaatteiden vaikutusten arviointiin. Erona ensivaiheen indikaattoreihin tulisi perustason arvioinnin indikaattoreiden olla juuri kyseiseen tilanteeseen soveltuvia. Indikaattoreita voidaan käyttää myös implementoinnin aikana tehtävässä arvioinnissa (*monitoring*) ja sen jälkeen tehtävässä seuranta-arvioinnissa (*evaluation*). Implementointiarviossa tulisi käyttää samoja indikaattoreita kuin ensivaiheen

¹⁷¹ Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation, s. 50. Myös HRI/MC/2008/3, kohta 15.

¹⁷² HRI/MC/2008/3, kohdat 10, 17–22. Lapsia koskevia indikaattoreita esimerkiksi taulukossa *List of illustrative indicators on the right to education*, s. 28.

arvioinnissa. Seuranta-arvioinnissa taas tulisi käyttää samoja indikaattoreita kuin perustason arvioinnissa. Näin tilanteista tulisi vertailukelpoisia.¹⁷³

6.4. Lapsi-indikaattorit

LOK:n määräaikaishavainnointin ohjeissa annetaan yksityiskohtaiset ohjeet siitä, mitä tilastotietoja raporttiin tulee sisällyttää. Tilastojen tulee kattaa havainnointin aikajakso. Tilastotietojen ja indikaattorien tulisi olla eriteltynä tarpeen mukaisesti kielletyillä syrjinnän perusteilla eli esimerkiksi lasten iän, sukupuolen, maaseutu- ja kaupunkiasumisen, vähemmistöryhmään, alkuperäiskansaan tai etniseen vähemmistöön kuulumisen, uskonnon, vammaisuuden tai muun relevantin kriteerin mukaisesti.¹⁷⁴ LOS:lla turvataan lasten hyvinvoinnille olennaisia oikeushyviä, joten lasten hyvinvointiin kehitetyt indikaattorit sopivat myös lasten oikeuksien toteutumisen arviointiin¹⁷⁵. Lapsikantaisilla indikaattoreilla tarkoitetaan sitä, että lapsi on tilastollinen mittayksikkö mieluummin kuin perhe, vanhemmat, koulu tai palvelu¹⁷⁶.

OECD:n arvion mukaan vertailevaa tietoa lasten hyvinvoinnista on saatavilla paljon huonommin, kuin vastaavia aikuisväestöstä koskevia tietoja. Ennew:n tekemän vertailun mukaan lasten elämästä on kerätty eniten dataa suhteessa lapsuuden instituutioihin kuten perheeseen tai kouluun. Kerääminen on tehty pääsääntöisesti järjestöjen ja tutkijoiden voimin matalilla budjeteilla.¹⁷⁷ Tilannetta on pyritty parantamaan kansainvälisesti ja lapsi-indikaattoreita on kehitetty etenkin UNICEF:n¹⁷⁸ ja OECD:n¹⁷⁹ toimesta. OKM:n raportin mukaan lasten hyvinvoinnin kansainvälinen vertailu luo osaltaan lapsipolitiikkaa yhdensuuntaistavia kehitystrendejä. Tästä seuraa uusia paineita myös lasten hyvinvoinnin tilaa kuvaavan tilastotiedon laadun, kattavuuden ja vertailtavuuden parantamiseksi.¹⁸⁰

Myös Euroopan komissio on huomannut luotettavan, vertailtavan ja virallisen lapsitiedon puutteen etenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien lasten osalta. Tämä on komission mukaan vakava este tutkittuun tietoon perustuvan päätöksenteon edistämiseksi.¹⁸¹ EU:n perusoikeusvirasto alkoi työskennellä lapsen oikeuksien kanssa heti sen perustamisen

¹⁷³ de Beco 2009, s. 154–159.

¹⁷⁴ CRC/C/58/Rev.2, s. 11–18.

¹⁷⁵ Iivonen 2013, s. 322–323.

¹⁷⁶ OKM 2011:3, s. 29.

¹⁷⁷ Ennew 2016, s. 153.

¹⁷⁸ Ks. esim. Multiple Indicator Cluster Surveys (MICS).

¹⁷⁹ Ks. esim. OECD Child Well-Being Data Portal (CWBDP).

¹⁸⁰ OKM 2011:3, s. 22, 31.

¹⁸¹ European Commission: An EU Agenda for the Rights of the Child, kohta 1.2.

jälkeen vuonna 2007 kehittämällä indikaattoreita lasten oikeuksien kunnioittamiselle ja edistämiseksi EU:ssa. Vuonna 2010 virasto julkaisi raportin *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*.¹⁸²

Suomessa Tilastokeskus toimii tilastotoimen yleisviranomaisena. Tilastokeskuksella ja muilla tilastoviranomaisilla on oikeus kerätä tietoja tilastotarkoituksiin laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden perusteella. Lasten kannalta keskeisiä tilastojen ja indikaattoreiden tuottajia ovat kunnat, valtion nuorisoasiain neuvottelukunta¹⁸³, THL¹⁸⁴ ja Kansaneläkelaitos. Tärkeinä lähteinä toimivat muun muassa THL:n Kouluterveyskysely, Jyväskylän yliopiston toteuttama WHO-Koululaistutkimus, Tilastokeskuksen Ajankäyttötutkimus sekä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (entinen Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) Nuorisorikollisuuskysely. Tilastokeskus on julkaissut kokoomajulkaisut *Suomalainen lapsi* (2000) ja *Suomalainen lapsi 2007* (julkaistu 2008). Tilastokeskuksen ylläpitämä findikaattori.fi -sivusto tarjoaa lapsia koskevaa tilastotietoa muun muassa seuraavien otsikoiden alla: hedelmällisyys, lastensuojelu, perhetyypit, väestön ikärakenne ja sen kehitys, väestönmuutokset, koulutukseen hakeutuminen, luovien taiteiden harrastaminen sekä nuorten kokonaisrikollisuus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) kehittää mittareita ja indikaattoreita koulutuksen ja opetuksen järjestäjien sekä korkeakoulujen käyttöön¹⁸⁵.

Kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin asetti 2.3.2009 ”Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit” -työryhmän, jonka tehtävänä oli lasten hyvinvoinnin kansallisten ydinindikaattoreiden määrittäminen LOS:n perustalta. Työryhmän raportin mukaan ”1990-luvulla tehtiin useita aloitteita lapsipoliittisen tietopohjan kehittämiseksi, mutta ne jäivät usein toteutusta vaille, jäivät kertaluonteisiksi tai muuten vakiintumattomiksi. Myös 2000-luvun aloitteet ovat jääneet tuloksettomiksi.” Työryhmä ehdotti kaiken kaikkiaan 53 indikaattoria, joiden tuotanto tulisi turvata valtakunnallisesti rahoitettuna budjetoiduin

¹⁸² FRA, *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*.

¹⁸³ Ks. tietanuorista.fi. Nuoran indikaattoreiden kohteena ovat 15–29 -vuotiaat.

¹⁸⁴ Ks. esim. SOTKAnet.fi. THL on käynnistänyt vuonna 2017 Lasten terveys, hyvinvointi ja palvelut (LTH) -tutkimuksen, jonka tarkoituksena on mm. muodostaa keskeiset seurantaindikaattorit. Tutkimus tehdään osana LAPE-hanketta. (THL-diasarja Vuorenmäe, Klemetti ja Rajala).

¹⁸⁵ Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2016–2019, s. 12.

varoin. Työryhmä ehdotti myös lasten hyvinvoinnin tietopohjapolitiikan vetovastuun määrittelyä ja yhteistyöelimen perustamista.¹⁸⁶

Esa Iivosen mukaan lasten ja nuorten hyvinvointia suoraan kuvaavia indikaattoreita on kuitenkin Suomessa vielä riittämättömästi. Suurimmat aukot ovat Iivosen mukaan indikaattoreiden vähäinen saatavuus 0–6-vuotiaista sekä 7–12-vuotiaista. Tiedot ovat erittelemättömiä: yleensä ne on jaettu vain iän, sukupuolen ja asuinpaikan perusteella, eikä taustamuuttujia ole huomioitu siten kuin LOK edellyttää. Iivosen mukaan on kestänyt, ettei Suomi ota komitean kritiikkiä vakavasti, vaikka perustuslain 22 § velvoittaa valtiota aktiivisiin toimiin. Iivosen mukaan indikaattoreiden avulla julkisen vallan toimia voidaan kohdentaa lapsen oikeuksien toteutumisen ongelmakohtien korjaamiseen. Indikaattorit tekevät lasten asemaa ja oikeuksia näkyväksi. Kyselytutkimuksissa lapsilta kerätty tieto, joka jalostetaan indikaattoritiedoksi, tuo myös lasten äänen kuuluviin.¹⁸⁷

Samoja havaintoja on tehty myös muista sopimusmaista. Judith Ennew on artikkelissaan tutkinut LOK:lle saapuvia maaraportteja ja niiden laatimiseen käytettyä dataa. Vuosien 1992 ja 2010 välillä jäsenmaiden raportointitavoissa ei ole ollut havaittavissa muutosta, vaan raportit perustuvat edelleen osin aineistoon, jolla ei ole juurikaan tekemistä lasten kanssa. Aineistossa ei huomioida lasten ihmisoikeuksia ja hyvin rajoitetusti LOS:n mukaisia oikeuksia. LOK:n yleiskommentista 2003 huolimatta valtiot eivät ole osallistaneet lapsia aineiston keruuseen tai sen analysointiin. Aineistosta on puuttunut tietoa etenkin heikossa asemassa olevista lapsista.¹⁸⁸

6.5. Tietojen keruun ja mittaamisen kriittinen tarkastelu

Julkisuuslaissa (621/1999), henkilötietolaissa (523/1999) ja lukuisissa viranomaisten toimintaa tai lakisäätteisiä rekistereitä koskevissa erillislaeissa, kuten tilastolaissa (280/2004), on hyvin tarkasti säädelty, miten viranomaisen tulee hallinnoida henkilörekistereitään. Ensisijaisesti henkilötietolaissa katsotaan, että tutkijan on hankittava tutkittavan suostumus siihen, että tutkittavaa koskevia tietoja käytetään. Rekisteritutkimuksessa vedotaan usein henkilötietolain 14 §:än, jonka mukaan tutkija voi

¹⁸⁶ OKM 2011:3, s. 6, 15 ja 37–62.

¹⁸⁷ Iivonen 2013, s. 309–315, 321, 339–345.

¹⁸⁸ Ennew 2016, s. 143–148, 151–152. Yksi syy, miksi aineisto ei ole edennyt terveys-, koulutus- ja demografiatiedoista eteenpäin, saattaa Ennew:n mukaan johtua siitä, ettei UNICEF:n laajasti käytetty tietojenkeruun ohjeistus kata kaikkia LOS mukaisia oikeuksia. LOS:n ja UNICEF:n suhdetta säätelee mm. LOS artikla 45 a-kohta.

saada viranomaisluvan, jos tutkittavien suostumusta ei voi saada tietojen suuren määrän, tietojen iän tai muun sellaisen syyn takia. Lupa voidaan myöntää, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Suomi totesi vuoden 2008 määräaikaisraportissaan¹⁸⁹, että haavoittuvimpiin ryhmiin kuuluvien lasten osalta tilastoja ei ole saatavilla, sillä tietoa vähemmistötaustaa ei äidinkieltä lukuun ottamatta saa Suomessa rekisteröidä henkilötietolainsäädännön vuoksi.

Keskeinen haaste tietojen keruulle onkin se, että lapset ovat heikossa asemassa tietojen keruun suhteen. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston mukaan tietojenkeruuprosesseihin liittyvät kolme tärkeintä ihmisoikeusperiaatetta ovat itseidentifiointi, osallistuminen ja tietosuojat. Itseidentifiointi käsittää toimia, joilla henkilö voi itse vaikuttaa siihen, kuinka hänet määritellään.¹⁹⁰ WP29-työryhmä on todennut rekisterinpitäjille osoitetun tietosuojavaikutusten arvioinnin (*data protection impact assessment*, DPIA) olevan tarpeellista etenkin haavoittuvia ryhmiä koskevien tietojen osalta, sillä datan kohteen (*data subject*) ja sen hallitsijan (*data controller*) välillä on sellainen epätasapaino, ettei heikommassa asemassa oleva yksilö osaa hyväksyä tai vastustaa datan käyttöään. Haavoittuviksi kohteiksi on mainittu muun muassa työntekijä, lapsi, turvapaikanhakija ja potilas.¹⁹¹ Ajallemme on leimallista se, että tietoja on entistä helpompi kerätä, mutta tietojen suojaamisesta ollaan entistä kiinnostuneempia.

LOK:n mukaan, kun tietoja kerätään, seurataan ja arvioidaan, on varmistettava, että lapsen etu on määritelty selkeästi.¹⁹² Indikaattoreihin liittyikin paljon valintoja. Väärään tietoon perustuva päätös voi aiheuttaa paljon vahinkoa. Indikaattoreiden käytössä on esimerkiksi valittava, halutaanko kuvata hyvinvointia vai pahoinvointia. Historiallisesti lasten hyvinvoinnin mittaaminen on keskittynyt pikemminkin lasten käytösongelmiin, kaltoin kohteluun tai sosiaalisiin ongelmiin, kuin positiivisten seikkojen esille tuontiin. Indikaattoreiden ei tarvitse kuvata tasapuolisesti kaikkea lasten elämää, vaan niiden pitää indikoida jotakin, johon tarvitaan reagoimista. Laadukas tiedonkeruu vaatii ilmiöalueen sisällön ja tutkimusmenetelmien tuntemusta. Tutkimusten ja indikaattoreiden heikkoutena

¹⁸⁹ Kohta 85.

¹⁹⁰ Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation, s. 46–49.

¹⁹¹ Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA), WP 248 rev.01, s. 10. Tietosuojasetuksen (EU 2016/679) 35 artikla: Jos tietyn tyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle.

¹⁹² General comment No. 14 (2013), kohta 15.

ovat myös datan keruun pitkäähköt syklit (3–5 vuotta) ja epävarmuus seurannan jatkumisesta, sillä käytetyt indikaattorit perustuvat tietojen saatavuuteen. Ilman kattavaa ja vakaata tiedontuotantoa ei voida tuottaa indikaattorijärjestelmiä, tietokantoja tai verkkopalveluiden sivustoja. Tietoinfrastruktuurin ylläpito ja jatkuvuus voidaan taata vain riittävällä rahoituksella ja kehittämällä tietopoliittista sääntelyä.¹⁹³

Ennew:n mukaan maaraporttien datan yksi piirre on kvantitatiivisen tiedon dominanssi. Deskriptiivinen tieto ei ole erityisen käyttökelpoista hallinnossa, jossa poliitikkojen tulee olla oikeutettuja ja niiden vaikutukset arvioitu 'kovina numeroina'. Indikaattorit ovat ylipäättään vain yksi tapa kuvata todellisuutta. Myös osallistava tiedonkeruu on leimattu puutteelliseksi, sillä se ei kritiikin mukaan sisällä systemaattista keräämistä tai analysointia. Ennew argumentoi, että myös deskriptiivistä tietoa voidaan mitata, kunhan se on asianmukaisesti kuvattua ja määriteltyä. Määrittelytyö on puolestaan johtanut kansainväliseen kiistelyyn siitä, mikä on mitäkin. Ennew:n mukaan keskustelu lasten hyvinvoinnista on paikoin korvannut keskustelun lasten oikeuksista. Hyvinvointi liittyy konstruktion, jossa lapset ovat huolen kohteina, objekteina. Puhuttaessa lasten oikeuksista lapset ovat subjekteja. Huolehtiva lähtökohta heijastuu myös datan keräämisen metodeihin, joista tulee aikuisten orientoimia ilman lasten osallistumista.¹⁹⁴

Ihmisoikeudet eivät kaiken kaikkiaan ole kovin konkreettisia ja ne perustuvat jakamattomuuden periaatteelle. Sen sijaan hallitusten on jatkuvasti tehtävä valintoja siitä, mihin valtion budjettia käytetään. Ihmisoikeussopimusten perusideoita on, että valtiot voivat itse päättää, kuinka parhaiten toteuttavat ihmisoikeuksia. Sopimuksen ja kansallisen implementoinnin välissä on tilaa tälle kansalliselle harkinnalle, kansalaisten keskustelulle ja osallistumiselle. Rosgan ja Satterthwaiten mukaan indikaattorit voivat uhata tätä kansallisen harkinnan tilaa, sillä indikaattorit saattavat ohjata valtioita valitsemaan toimia, jotka helpoiten ja parhaiten ovat mitattavissa ja täyttävät indikaattorin vaatimukset. Näin demokraattisen toiminnan tila kapenee. Indikaattorimenestys saattaa tulla tärkeämmäksi kuin oikeuksien todellinen toteuttaminen. Indikaattorit voivat myös 'vanheta', jos valtiot muuttavat käyttäytymistään niin, että saavat parempia tuloksia, tai pahimmillaan

¹⁹³ OKM 2011:3, s. 30–35, 63.

¹⁹⁴ Ennew 2016, s. 148–151.

manipuloivat niitä.¹⁹⁵ Pelkkään numeeriseen tietoon nojaaminen vie tilaa lasten suoralta kuulemiselta.

Oikeuksien mittaaminen on kaiken kaikkiaan hankalaa, sillä monen oikeuden muotoilu on vaikea ja epäselvä. Mikä on esimerkiksi riittävä tieto osoittamaan, että jäsenvaltio on taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi ryhtynyt toimimaan mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan (LOS 4 artikla)? Mitä on täysimääräisyys, mitä ovat käytettävissä olevat voimavarat? Mikä indikoisi näiden toimien toteutumista?

6.6. Lapsibudjetointi

Lapsivaikutusten ohella puhutaan usein myös lapsibudjetoinnista. Lapsibudjetoinnilla tarkoitetaan olemassa olevien budjettien tutkimista ja analysointia, jolla selvitetään, kuinka paljon julkista rahaa käytetään lapsiin. Lapsiystävällisellä budjetoinnilla puolestaan tarkoitetaan tulevien budjettien laatimista lapsille erityisesti lapsille. Desmet:n ja Op de Beeck:n mukaan kansainvälinen vertaileva tutkimus paljastaa positiivisen korrelaation lapsibudjetoinnin ja lasten subjektiivisen hyvinvoinnin välillä.¹⁹⁶

Lapsiasianeuvottelukunnan asettaman lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmän mukaan lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen tapahtuu käytännössä siten, että julkisen talouden talousarviot sekä tilinpäätökset järjestetään uudelleen ja hallintoaloittain järjestetyn budjetin sekä tilinpäätöksen rinnalle luodaan väestömomentteihin jaettu budjetti sekä tilinpäätös. Lapsiin kohdistuvien määrärahojen jäljittäminen on suoritettava yhtä aikaa valtion sekä kunnan sektoreilla. Lapsibudjetoinnissa on kohtalaisen helppo kohdentaa esimerkiksi peruskoulutukseen tai lapsilisiin liittyvät menot, mutta esimerkiksi toimeentulotulen ja muiden tulonsiirtojen kohdentaminen edellyttää lisätietoa niitä vastaanottavista kotitalouksista. Myös monien peruspalveluiden menojen kohdentamisessa tarvitaan erittelyjä siitä, minkä ikäiset henkilöt ovat palveluita saaneet.¹⁹⁷

Valtioiden raportteja kommentoidessaan LOK on kiinnittänyt toistuvasti huomiota lapsille osoitettujen resurssien identifiointiin ja analysointiin kansallisissa ja muissa budjeteissa. Komitean mukaan sopimusvaltio ei voi kertoa täyttääkö se lasten taloudelliset, sosiaaliset

¹⁹⁵ Rosga ja Satterthwaite 2009, s. 286–287, 306–315.

¹⁹⁶ Desmet ja Op de Beeck 2014, s. 143.

¹⁹⁷ Väestölähtöinen budjetointi ja vaikutusten arviointi, lasten ja nuorten palvelut (17.12.2014), s. 13–14.

ja sivistykselliset oikeudet mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan, kuten valtioiden tulisi tehdä LOS:n 4 artiklan velvoittamana, elleivät ne voi identifioida lasten saamaa osuutta kansallisista ja muista budjeteista. Osa sopimusvaltioista on epäillyt, ettei esitetty budjettien analysointi olisi mahdollista, kun taas toiset valtiot ovat julkaisseet lasten omia budjetteja. Komitean tulee saada tietää, mitä edistysaskelia hallitukset ovat tehneet lasten eteen kaikilla eri tasoilla, jotta se voi arvioida, onko lapsen etu otettu ensisijaisena huomioon. Komitea on myös kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät talouspolitiikan vaikutukset lapsiin ole koskaan neutraaleja lasten oikeuksien suhteen ja komitea on huolissaan rakenteellisten sopeuttamisohjelmien usein kielteisistä vaikutuksista lapsiin.¹⁹⁸

Suomen saamassa määräaikaishavainnointin palautteessa komitea huomautti, että Suomessa kuntien laaja itsehallinto ja eriävät kuntakäytännöt voivat johtaa erilaiseen lapsiin kohdistuvaan resurssien jakoon, jolloin lasten oikeudet toteutuvat eri kunnissa eri tavoin. Komitea piti puutteena, ettei Suomessa ole asiaa koskevaa kattavaa kansallista arviointia, dokumentointia ja valvontaa, sillä Suomen tulisi sopimusvaltiona varmistua siitä, että se täyttää lasten oikeudet. Komitea suositteli, että Suomi tarjoaa kunnille riittävät varat, jotka on tarkoitettu nimenomaan lasten oikeuksien toteutumisen varmistamiseen; perustaa tehokkaan budjettiseurannan, joka huomioi jokaisen kunnan erikseen sekä ottaa käyttöön lapsibudjetoinnin, jotta se voi valvoa lasten talousarviomäärärahoja ja ottaa huomioon komitean suositukset, jotka ilmenevät vuoden 2007 asiakirjasta Day of general discussion on resources for the rights of the child – responsibility of States.¹⁹⁹

Kollektiivisuus on yhteistä sekä LAVA:lle että lapsibudjetoinnille. Lapsibudjetoinnin on kuitenkin sanottu olevan LAVA:a vaikuttavampaa, sillä lapsille annettu merkitys voidaan todentaa selkeimmin heille osoitetuista rahavirroista. Se mihin hallitus käyttää rahaa, oli se sitten ääneen sanottua tai ei, on sitä politiikkaa, mitä hallitus ajaa. LAVA on kuitenkin lähestymiseltään lapsibudjetointia laajempaa, sillä LAVA:ssa arvioidaan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia, kun taas lapsibudjetoinnissa keskitytään positiivisiin

¹⁹⁸ General comment No. 5 (2003), kohdat 51 ja 52. Ks. myös General comment No. 19 (2016) Public budgeting for the realization of children's rights (art. 4).

¹⁹⁹ Concluding observations: Finland, CRC/C/FIN/CO/4 (2011), kohdat 16 ja 17. Suomi on pohtinut asiaa julkaisussa Lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoaminen osana valtion talousarviota (Valtiovarainministeriön julkaisu – 18/2015). Julkaisun mukaan (s. 24) yhden yksittäisen vuoden lapsibudjettianalyysiä on tehty kolmessa kunnassa; Lempäälässä, Riihimäellä ja Turussa sekä pidemmältä ajalta Oulun seutukunnassa (vuodet 2005 - 2011).

tuloksiin. LAVA:a voidaan toteuttaa sekä ennakolta, toteutuksen aikana että sen jälkeen. LAVA:n avulla voidaan arvioida myös budjetteja.²⁰⁰

²⁰⁰ Desmet ja Op de Beeck 2014, s. 147–149.

7. Lapsivaikutusten arvioinnit hallituksen esityksissä vuodelta 2017 ja arviointineuvoston lausunnoissa vuosilta 2016–2018

7.1. Aiempi tutkimus

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa Krimo:ssa, eli entisessä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa (OPTULA), on aiemmin tehty jokseenkin vastaavanlaisia vaikutusten arviointia koskevia analyysyjä, joita pyrin tässä tutkielmassa tekemään. Tehdystä vaikutusten arvioinnin tutkimuksesta mainittakoon Ervastian ja Talan analyysi vuodelta 1996, jossa tarkasteltiin vuoden 1994 hallituksen esityksiä. Seuraava eli Castrénin, Ervastian ja Talan selvitys ilmestyi vuonna 2000. Tuolloin tarkastelun kohteena oli osa vuoden 1998 hallituksen esityksistä. Hämyksen, Pakarisen ja Talan raportti hallituksen esitysten vaikutuksista on tehty vuoden 2009 hallituksen esityksistä, ja se ilmestyi vuonna 2010. Outi Slant ja Kati Rantala tutkivat hallituksen esityksiä vuodelta 2012 vaikutusten arvioinnin näkökulmasta.

Slantin ja Rantalan tutkimus on vaikutusten arvioinnin osalta kaikkia edellä mainittuja tarkasteluja kattavampi ja huomioi erikseen myös lapset. Tarkastelun kohteena tutkimuksessa olivat kaikki vuoden 2012 lakiesityksiä sisältävät hallituksen esitykset, joita oli 197 kappaletta. Vertailuaineistoa tutkimuksessa oli vuosilta 1994, 1998, 2005 ja 2009. Tutkimuksen mukaan laajapohjainen lainvalmistelu oli vähentynyt siitä huolimatta, että sääntelyn kehittämishankkeiden yhteydessä annettujen suositusten mukaan sitä tulisi lisätä. Arvioinnit olivat kohdistuneet enemmän niin sanottuihin suoriin vaikutuksiin, mutta epäsuoremmat vaikutukset olivat jääneet useammin arvioimatta. Tähän suuntaan viittasi myös se, että kansalaisiin ja yksilöihin kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin edelleen suhteellisen vähän. Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia oli tutkimuksen mukaan aiempina vuosina tunnistettu kokonaisuudessaan vähän, eikä vuosi 2012 poikennut tästä linjasta. Vuonna 2005 lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin kahdessa prosentissa esityksiä. Vuosina 2009 ja 2012 osuus oli ollut kolme prosenttia. Myös ”ei vaikutuksia” -arviointi oli kokonaisuudessaan hyvin vähäistä.²⁰¹

²⁰¹ Rantala ja Slant 2013, s. 49–50, 68–70 ja 100. Tulokset jäivät vähäisiksi, vaikka vuoteen 2012 nähden tuoreessa Kataisen hallitusohjelmassa (2011 s. 63) oli erikseen mainita, että lapsivaikutusten arviointia tullaan lisäämään kaikessa päätöksenteossa. Tosin säädöshankkeiden pitkästä kestosta johtuen voidaan olettaa, että ohjelmalla olisi vaikutusta vasta usemman vuoden päästä.

Krimon ulkopuolellakin vaikutusten arviointeja on tutkittu. Kauppinen ja Ståhl ovat tutkineet vuoden 2008 hallituksen esityksiä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Otokseen arvottiin puolet esityksistä eli lopulliseen otokseen tuli 87 vuonna 2008 valmistunutta hallituksen esitystä. Aineiston analyysi rajattiin hallituksen esitysten ”vaikutusten arviointi” -osioihin. Tarkastelluista 87:stä hallituksen esityksestä 46:ssa (53 %) ei ollut mainintaa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten tarkastelusta. Kuudessa mainittiin, ettei vaikutuksia ihmisiin ole. Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia esiintyi 28 (32 %) esityksessä. Erityisinä väestöryhminä oli yleisimmin kuvattu vaikutuksia lapsiin ja nuoriin (12 kpl eli 14 %), sukupuoliin yleensä tai miehiin tai naisiin erikseen (11 kpl) ja sosioekonomisiin väestöryhmiin (7 kpl). Vähemmälle huomiolle jäivät esimerkiksi eläkeläiset ja maahanmuuttajataustaiset. Ministeriöittäin tarkasteltuna lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin eniten opetusministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä.²⁰²

Oikeusministeriön tarkastustoimisto on seurannut vaikutusten arviointien kirjaamista vuonna 2008 eduskunnalle annetuissa hallituksen esityksissä (227 kpl hallituksen esityksiä, joihin sisältyi yhteensä 515 lakiesitystä). Esityksissä oli yhteensä 721 eri vaikutuksiin kohdistuvaa arviota. Näistä arvioinnista tunnistettiin eniten kansantalouteen ja julkiseen talouteen (24 %), viranomaisiin (20 %) ja yrityksiin (13 %) kohdistuvia arvioita. Sosiaali-, terveys-, yhdenvertaisuus-, lapsi- sekä sukupuolivaikutukset oli tutkimuksessa kaikki laskettu yhteen (8 %). Arvioinneista noin 8 prosenttia oli laajoja arviointeja, joissa oli paljon laadullisia tai määrällisiä faktoja sekä monipuoliset perustelut. Suurin osa eli noin 65 prosenttia arvioinneista sisälsi vain lyhyen selostuksen vaikutuksista tai maininnan, ettei kyseisiä vaikutuksia ole.²⁰³

Lapsivaikutusten arviointeja on siis esiintynyt hallituksen esityksissä seuraavasti:

Slant ja Rantala	2005: 2 %, 2009: 3 %, 2012: 3 %
Kauppinen ja Ståhl	2008: 14 %
Oikeusministeriö	2008: 8 % ²⁰⁴

Taulukko 2. Lapsivaikutusten arvioinnit aiemmassa tutkimuksessa.

²⁰² Kauppinen ja Ståhl 2009.

²⁰³ Valtioneuvoston kanslia 14/2009, s. 265.

²⁰⁴ Luvussa ovat mukana LAVA:n lisäksi myös sosiaali-, terveys-, yhdenvertaisuus- sekä sukupuolivaikutukset.

Taulukko osoittaa mielenkiintoisen eron vuoden 2008 tuloksista. Vaikka oikeusministeriön aineisto on ollut suurempi (227 hallituksen esitystä) ja se on sisältänyt muitakin arvioinnin kohteita lasten lisäksi, on Kauppisen ja Ståhlin prosenttiluku huomattavasti ministeriön tulosta suurempi. On mahdollista, että Kauppisen ja Ståhlin aineistoon (87 hallituksen esitystä) on arvonnalla kautta osunut enemmän LAVA:a sisältäviä esityksiä. On myös mahdollista, että Kauppisen ja Ståhlin sisällönanalyysi on ollut ministeriön metodologia tarkkaavaisempi. Kauppisen ja Ståhlin tutkimuksessa ”tekstistä etsittiin viittauksia lapsiin, aikuisiin, vanhuksiin, sukupuoleen, erilaisiin toimijoihin ja muihin väestöryhmiin”. Kenties nämä viittaukset eivät ole löytyneet ministeriön sanahauulla tai vastaavalla metodilla²⁰⁵.

7.2. Selvityksen toteuttamisesta

Tutkielman soveltavan osuuden aineisto koostuu vuoden 2017 hallituksen esityksistä, jotka löytyivät 13.2.2018 mennessä Finlex-tietokannasta, sekä arviointineuvoston vuosina 2016–2018 antamista lausunnoista, jotka löytyivät 13.2.2018 mennessä neuvoston kotisivuilta²⁰⁶. Hallituksen esityksistä koostuva aineisto kattaa yhteensä 201 esitystä. Arviointineuvoston lausunnoista koostuva aineisto kattaa 38 lausuntoa.

Hallitusten esitysten aineisto on valittu nykyisen hallituksen kolmannelta työskentelyvuodelta, eli vuodelta 2017. Aiemmista tutkimuksista mm. Rantala ja Slant²⁰⁷ sekä Keinänen ja Heikkinen²⁰⁸ ovat todenneet, että hallitusten keskimmäiset työskentelyvuodet, eli toinen ja kolmas vuosi, ovat vuosia, jolloin säädösvalmistelu toimii niin sanotusti normaalissa olosuhteissa, verrattuna ensimmäisen vuoden käynnistymiseen ja neljännen vuoden ’lainsäädäntövyörymään’. Aineistoon on huomioitu myös täytäntöönpanoa ja voimaansaattoon koskevat esitykset, sillä myös niissä esityksissä on esityksen vaikutukset -osio. Talousarvioita koskevia hallituksen esityksiä (60, 106, 127, 142 ja 176/2017 vp) ei sen sijaan huomioitu, sillä ne poikkeavat rakenteellisesti muista esityksistä, niissä ei esimerkiksi ole laisinkaan esityksen vaikutukset -osiota.

Hallitusten esitysten aineisto haluttiin koota kaikkien ministeriöiden esityksistä, sillä LAVA:a tulisi tehdä kaikessa päätöksenteossa, joka koskee lapsia. Suoraan lapsia ja nuoria koskevaa säädös ohjausta tehdään muun muassa oikeusministeriössä, opetus- ja

²⁰⁵ Metodi ei käy ilmi raportista.

²⁰⁶ Valtioneuvoston kanslia, Arviointineuvoston lausunnot.

²⁰⁷ Rantala ja Slant 2013, s. 6.

²⁰⁸ Keinänen ja Heikkinen 2017, s. 6.

kulttuuriministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä.²⁰⁹ On kuitenkin huomioitava, että lapsia ja nuoria koskevia säädöksiä valmistellaan myös muissa ministeriöissä, sillä useat lait koskevat lapsia välillisesti yhteiskunnallisten muutosten kautta. Säädosvalmistelun kuulemisoppaan mukaan vaikutuksiltaan merkittävät hallituksen esitykset tulee valmistella pääsääntöisesti monijäsenisissä valmisteluelimisissä, joissa on hankkeen kannalta keskeisten viranomaisten ja sidosryhmien edustajat²¹⁰. Esityksen antanut ministeriö selvitettiin asian valmistelu -osiosta ja varmistettiin tarvittaessa eduskunnan kotisivuilta. Esimerkiksi esitys 153/2017 vp, jonka mukaan ”esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa”, on selvityksessä arvioitu valtiovarainministeriön esityksenä, sillä esityksen on eduskunnan kotisivujen mukaan allekirjoittanut valtiovarainministeriö.

Hallitusten esitysten aineistosta etsittiin ensin määrällistä tietoa LAVA:sta. Hallituksen esitykset luokiteltiin hakusanojen esiintymisen mukaan kolmeen luokkaan: 1) vaikutuksia on arvioitu ja vaikutuksia on tunnistettu, 2) vaikutuksia on arvioitu ja vaikutuksia ei ole tunnistettu sekä 3) vaikutuksia ei ole arvioitu. Samanlaista luokittelua on käytetty myös useissa aiemmissa hallituksen esitysten vaikutusarviointeja koskevissa tutkimuksissa. Luokiteltu aineisto löytyy tutkielman liitteestä.

Selvityksessä käytetyt hakusanat olivat ’laps’, ’last’, ’alaikäi’, ’oppil’, ’opisk’ ja ’nuor’, jolloin tuloksiin saatiin esimerkiksi ilmaisut ’lapsivaikutukset’, ’vaikutukset lapsiin ja nuoriin’, ’lasten ja perheiden kannalta’, ’vaikutukset alaikäisiin’, ’oppilaiden kannalta’, ’opiskelijoiden kannalta’ sekä ’nuorten palvelut’. Sanoja etsittiin läpi hallituksen esityksen, eli haku ei rajoittunut koskemaan vaikutusten arvioinneiksi otsikoituja osioita. Hallituksen esitykset, joissa vaikutuksia oli tunnistettu tai niitä ei arvioitu olevan, tallennettiin erilliseen kansioon laadullista analyysiä varten.

Määrällisen osuuden jälkeen löydettyjä LAVA:ja analysoitiin laadullisesti. Laadullisen tarkastelun kohteena oli yhteensä 43 esitystä, joista 35 oli esityksiä, joissa lapsivaikutuksia arvioitiin olevan, ja kahdeksan esityksiä, joissa vaikutuksia ei arvioitu olevan. Analysointi tehtiin tutkielmassa esitettyjen aiempien näkökulmien kautta: löytyikö tekstistä viitteitä lasten perus- ja ihmisoikeuksiin kuten LOS:n sekä löytyikö tekstistä viitteitä tietolähteiden kuten indikaattorien käytöstä. Esityksessä 145/2017 vp oli sekä tunnistettu vaikutuksia, että

²⁰⁹ Ks. hallinnonalojen yhteistyöstä lapsi-, nuoriso- ja perhepolitiikassa OKM 2010:15.

²¹⁰ Säädosvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.6 ja 3.2.1.

arvioitu ettei niitä ole. Mainittakoon, että osa esityksestä koskee vain hyvin pientä lapsijoukkoa, kuten HE 53/2017 vp (Ahvenanmaalaiset alaikäiset opintotuen saajat) sekä HE 58/2017 vp (taiteilijaeläkkeen perusteella myönnettävät lapseneläkkeet).

Laadullisessa analyysissä vaikutukset rajattiin koskemaan LOS:n määritelmän mukaisesti alle 18-vuotiaita. Analysoinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota opiskelija -termiin, sillä se voi viitata myös yli 18-vuotiaisiin. Laadullisessa analyysissä pyrittiin erottelemaan opiskelijat alle ja yli 18-vuotiaisiin siinä määrin kuin asia tuotiin ilmi. Laadullisen analyysin jälkeen myös opiskelija-termiä koskevia määrällisiä tuloksia tarkastettiin. Lapsivaikutuksiksi ei laskettu opiskelua koskevia tekstejä, joissa kuvattiin esimerkiksi ammatillisesti suuntautunutta työvoimakoulutusta, korkeakouluopiskelua, raja- ja merivartiokoulussa opiskelua tai työttömän opiskelua. Tulkitsin näiden koskevan yli 18-vuotiaita. Nuoren kuntoutusrahaa koskeva teksti (HE 125/2017 vp) sen sijaan laskettiin mukaan, sillä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) 20 §:n mukaan etuus koskee 16–19-vuotiaita. Esityksen 105/2017 vp osalta lapsiperheitä koskevat kohdat katsoin ennemmin pykälän tulkintaohjeiksi kuin lapsiperheitä koskeviksi vaikutusarvioinneiksi.

Arviointineuvoston lausunnoista, joita oli annettu 13.2.2018 mennessä 38 kappaletta, etsittiin määrällistä tietoa samoilla hakusanoilla, kuin hallituksen esityksistä. Hakujen perusteella lausuntoaineisto luokiteltiin kahteen luokkaan: 1) lapsivaikutuksista on esitetty huomioita ja 2) lapsivaikutuksista ei ole esitetty huomioita. Luokiteltu aineisto löytyy tutkielman liitteestä. Huomioita sisältäneet neljä lausuntoa analysoitiin laadullisesti samojen näkökulmien avulla kuin hallituksen esitykset.

7.3. Selvityksen kritisointia

Hakumenetelmä oli rajallinen ja vaikutti tuloksen syntymiseen. Hakutuloksiin ei tullut esimerkiksi HE 159/2017 vp:n lause ”Esityksen arvioidaan lisäävän kansalaisten terveyteen ja hyvinvointiin, sairauksien ehkäisyyn ja uusien hoitomenetelmien kehittämiseen liittyvää tutkimusta ja innovaatiotoimintaa. Se parantaa kansalaisten saamia sosiaali- ja terveystalveta ja hoitoa pitkällä tähtäimellä.” Lapset kuuluvat myös tähän kansalaisten piiriin. Kun puhutaan esimerkiksi vammaisista tai johonkin tietovarantoon rekisteröidyistä, voidaan puhua myös alle 18-vuotiaista. Myöskään ilmaisu ”ei vaikutuksia muihin tahoihin” tai ”ei vaikutuksia erityisryhmiin” ei tullut hakutuloksiin. Tällaisista

ilmaisuista ei toisaalta voikaan olla varma siitä, että LAVA on tehty. Hakusanoihin olisi voinut lisätä sanat ”koululai”, ”vajaavaltai” sekä ”perhe”.

Selvitys ei kerro siitä, kuinka monessa esityksessä lapsivaikutuksia ei ole ennalta tehty, mutta niitä kuitenkin esityksen johdosta ilmeni. Selvitys ei siis pysty tuomaan esiin niitä hallituksen esityksiä, joissa LAVA olisi ollut tarpeen. Selvitys perustuu siihen, mitä hallituksen esityksiin on kirjattu, ei esimerkiksi siihen, mitä rivien välistä voidaan lukea. Lainsäädäntömenettelyyn sisältyvä virallisaineisto ei myöskään ole luonteeltaan pelkästään neutraalia informaatiota. Hallituksen esityksen yhtenä tarkoituksena on vakuuttaa eri tahot hyväksymään lakihanke.²¹¹ Vaikutusten arviointien yksi tehtävä on siis esimerkiksi vakuuttaa eduskunta hyväksymään laki. Tätä taustaa vasten voidaan kritisoida hallituksen esityksiä lähdemateriaalina.

Jatkotutkimusta ajatellen materiaalina olisivat voineet olla myös eduskunnan valiokuntamateriaalit, joista selviäisi, kuinka usein valiokunnissa on pyydetty lisäselvitystä lapsivaikutuksista. Haastattelemalla lainvalmistelijoita henkilökohtaisesti saataisiin lisää tietoa arviointiprosessista, arviointien tietolähteistä sekä esityksistä poisjääneistä arvioinneista. Vertaamalla hallitusten esitysten pykälä- ja sivumääriä esityksessä oleviin vaikutusotsikoihin voitaisiin tutkia, toteutuuko HELO:n kirjattu vaatimus: laajahkoissa esityksissä vaikutukset tulee arvioida ryhmittäin. Lapsibudjetoinnin osalta tutkimuksen kohteena voisivat olla myös valtion budjetti ja talousarvioesitykset. Jatkotutkimuksessa voisi myös pohtia kansalaisaloitteen kautta syntyviä lakiesityksiä ja niiden vaikutusten arviointia, sillä kansalaisaloitteisen lain valmisteluprosessi eroaa osin valtioneuvoston valmistelemista esityksistä.

7.4. Lapsivaikutusten arvioinnit vuoden 2017 hallituksen esityksissä

Hallituksen esitykset voidaan esittää LAVA:n osalta seuraavana taulukkona:

²¹¹ Tala 2001a, s. 100.

	tunnistettu		ei vaikutuksia		ei arvioitu		esityksiä yhteensä
	N	%	N	%	N	%	N (100 %)
LVM	4	16,0 %	2	8,0 %	20	80,0 %	25
MMM	2	28,6 %	0	0,0 %	5	71,4 %	7
OKM	11	55,0 %	2	10,0 %	7	35,0 %	20
OM	2	12,5 %	0	0,0 %	14	87,5 %	16
PLM	0	0,0 %	0	0,0 %	3	100,0 %	3
SM	1	8,3 %	0	0,0 %	11	91,7 %	12
STM	11	34,4 %	1	3,1 %	20	62,5 %	32
TEM	2	9,1 %	0	0,0 %	20	90,9 %	22
UM	0	0,0 %	2	20,0 %	8	80,0 %	10
VM	2	5,4 %	1	2,7 %	34	91,9 %	37
VNK	0	0,0 %	0	0,0 %	2	100,0 %	2
YM	0	0,0 %	0	0,0 %	15	100,0 %	15
Yhteensä	35	17,4 %	8	4,0 %	159	79,1 %	201

Taulukko 3. Lapsivaikutusten arvioinnit vuoden 2017 hallituksen esityksissä ministeriöittäin.

Lapsivaikutuksia on tunnistettu 35 esityksessä (17,4 %). Eniten LAVA:a on tunnistettu opetus- ja kulttuuriministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä. Ei vaikutuksia - arviointeja on kaiken kaikkiaan vain kahdeksassa esityksessä (4,0 %). Suurimmassa osassa esityksiä (79,1 %) lapsivaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan. Vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan puolustusministeriössä, valtioneuvoston kansliassa ja ympäristöministeriössä. On huomioitava, että puolustusministeriön ja valtioneuvoston kanslian esitysten määrä on kokonaisuudessaan hyvin vähäinen vuonna 2017. Koska esitysten kokonaismäärä on vähäinen, on vähän tekstiaineistoa ja näin pienempi todennäköisyys, että esityksiin sisältyisi LAVA:a. Ympäristöministeriön tulokseen saattaa vaikuttaa se, että sen tarkasteluvuoden esitykset ovat kaikki alle 100 sivua, keskimäärin alle 40 sivua, eli kyse ei ole kovin laajoista esityksistä. Sivumääriä ei selvityksessä muutoin vertailtu tarkemmin.

Esitykset, joissa vaikutuksia on tunnistettu

Esitykset, joissa vaikutuksia on tunnistettu, liittyvät muun muassa sote-uudistukseen, koulumaitojärjestelmään, koulutusuudistuksiin, varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin, erilaisiin tukimuotoihin kuten opintotuki ja lapsilisä, alkoholilakiin, etu- ja sukunimilakiin, erilaisiin liikennelakeihin, työoikeuteen ja oikeudenkäymiskaareen.

Kymmenessä esityksessä, joissa vaikutuksia on tunnistettu (28,6 %), on käytetty lapsiin liittyvää otsikointia, kuten 'lapsivaikutukset', 'vaikutukset lapsiin ja perheisiin', 'vaikutukset opiskelijalle', 'vaikutukset opiskelijan asemaan' ja 'tiedon saatavuuden parantamisen vaikutukset lapsiin'. LAVA ilmenee aineistossa usein osana yhteiskunnallisia vaikutuksia.

LOS on nimenomaisesti mainittu kuudessa esityksessä, joissa vaikutuksia on tunnistettu (17,1 %). Maininta on useimmiten erillään LAVA:sta ja sijaitsee usein esityksen alkupuolella nykytilaa ja voimassa olevaa lainsäädäntöä kuvaavassa osuudessa. Arvioinnit kohdistuvat sanamuodoiltaan sekä *lapsiin* että lasten *oikeuksiin*. Näiden ilmaisujen määrää ei selvityksessä tarkemmin vertailtu keskenään.

”Lapsen oikeuksien sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan lapsella on syntymästään lähtien oikeus nimeen. Lapsen oikeutta omaan nimeen edistetään täsmentämällä laissa niitä toimenpiteitä, joihin maistraatti voi ryhtyä, jos lapselle ei ole ilmoitettu nimeä määräajassa. Esityksellä on myös vaikutuksia eri kieliryhmiin kuuluvien lasten yhdenvertaiseen oikeuteen saada oman nimikulttuurinsa mukainen ja pysyväksi tarkoitettu nimi mahdollisimman nopeasti syntymänsä jälkeen.” (HE 104/2017 vp)

”Huoltajakorotus parantaisi lapsen oikeutta saada elatusta vanhemmaltaan ja se olisi yhteen sovitettu elatustuen tavoitteiden kanssa.” (HE 139/2017 vp)

Esitykseen liittyvä tutkimus- ja tilastotieto esitetään useimmiten Nykytilan arviointi -osiossa. Suurimmasta osasta esityksiä on vaikea saada selvää, mihin tietoon vaikutusten arviointi perustuu. Pääsääntöisesti erilaisiin tukiin, maksuihin ja rahoitukseen liittyvissä esityksissä on tuotu selkeästi esiin, mihin tietoihin arvioinnit perustuvat.

”Veronkorotuksen vaikutuksia tuloeroihin on arvioitu käyttäen Tilastokeskuksen kulutustutkimusta vuodelta 2012.” (HE 110/2017 vp)

”Ensimmäisessä tulodesiilissä olevilla perheillä maksut poistuvat käytännössä kokonaan ja SISU-aineiston pohjalta tehdyn arvion mukaan muutoksen myötä nollamaksuluokkaan siirtyisi noin 6 700 perhettä.” (HE 115/2017 vp)

Tekstit ovat usein toisaalta – toisaalta -tyyppisiä: esityksen arvioidaan toisaalta parantavan joitakin asioita, mutta vastaavasti heikentävän toisia asioita.

”Uudistus luo mahdollisuuksia rakentaa tehokkaita toimintatapoja ja rakenteita, mutta siihen liittyy myös riski nykyisten hyvin toimivien yhteistyörakenteiden pirtoutumisesta.” (HE 15/2017 vp)

”Toisen kotimaisen kielen taidon puuttuminen saattaa tulevaisuudessa haitata viransaantia tai muutoin aiheuttaa sellaisia tilanteita, joissa toista kotimaista kieltä osaamattomat joutuvat muita huonompaan asemaan mutta toisaalta valinnanvapauden mahdollistaman toisen vieraan kielen opiskelusta saattaa olla tulevaisuudessa työllistymisen ja uramahdollisuuksien näkökulmasta hyötyä.” (HE 114/2017 vp)

Esityksistä löytyy myös muutamia avoimesti kriittisiä arvioita esitysten vaikutuksista. Esimerkiksi sote-uudistusta koskevassa esityksessä (HE 47/2017 vp) arvioidaan, että vanhempien vapaus valita lastensuojelun tuottajaksi maakunnan liikelaitos tai sen toimipiste ”myös joissain tilanteissa heikentää lapsen edun mukaista, pysyvää asiakkuussuhdetta lastensuojelupalveluissa.” Alkoholilakia koskevassa esityksessä (HE 100/2017 vp) arvioidaan, että alkoholijuomien luvanvaraisen vähittäismyynnin muutoksien johdosta ”lasten ja perheiden kokemat haitat lisääntyvät ja syvenevät, ja sen myötä lastensuojelutoimien tarve ja kustannukset kasvavat. Samaan aikaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia edistetään ja eriarvoistumista pyritään vähentämään hallituksen usean kärkihankkeen toimenpiteillä.” Ajokorttilakia koskevassa esityksessä (HE 146/2017 vp) poikkeuslupamenettelyyn ehdotettujen kevennysten arvioidaan lisäävän hakemusten ja ennen 18 vuoden vähimmäisikää myönnettävien ajokorttien määrää, joten ”nuorten liikenneonnettomuuksien lisääntymiseen olisi siitä syystä varauduttava.”

Lasten kiinnittyminen perheeseen ja kasvatukseen näkyy useissa esityksissä. Tämä näkyy esimerkiksi työlainsäädäntöä koskevissa esityksissä, joissa muutokset vanhempien työssäkäyntiin heijastuvat myös lapsiin. Esimerkiksi esityksessä vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi (HE 188/2017 vp) tehdään melko rohkeita arvioita työntekijän työsuhteturvan vahvistumisen ja paremmin ennakoitavien työvuorojen vaikutuksista: ”E erityisen merkittäviä nämä vaikutukset voivat olla lapsiperheissä ja sitä kautta ne voivat myös kannustaa nykyistä aikaisempaan lastenhankintaan.” Esityksessä oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (HE 200/2017 vp) on puolestaan asennoiduttu kasvatuksellisesti alaikäisiin: ”Jatkossakin olisi kasvatuksellisista syistä perusteltua, että alaikäistä vastaajaa kuullaan henkilökohtaisesti ennen

vankeusrangaistukseen tuomitsemista.” Täysi-ikäisten vastaajien ei katsota olevan vastaavan kasvatuksen tarpeessa.

Esitykset, joissa vaikutuksia ei arvioida olevan

Aineistosta löytyi kahdeksan esitystä, joilla ei arvioida olevan vaikutuksia lapsiin tai lasten oikeuksiin. Ei vaikutuksia -arviot kertovat, että LAVA-prosessi on tehty ja sen tuloksena on ollut, että lapsiin tai heidän oikeuksiinsa ei kohdistu vaikutuksia. Esityksen 20/2017 vp arvioinnissa lähdetään liikkeelle LOS:sta ja LOK:sta, mutta päädytään oikeastaan perustelematta ei vaikutuksia -arvioon. Esityksessä 9/2017 vp arvioidaan, että esityksellä ei ole vaikutuksia lapsien *oikeuksiin*, muissa esityksissä vaikutuksia ei arvioida kohdistuvan *lapsiin*.

”Esityksellä ei olisi vaikutusta kansanterveyteen, ihmisten väliseen yhdenvertaisuuteen, lapsien oikeuksiin tai sukupuolten tasa-arvoon. Esityksellä ei arvioida olevan vaikutusta alueiden kehitykselle tai tietoyhteiskunnalle.” (HE 9/2017 vp)

”Esityksellä ei arvioida olevan välittömiä taloudellisia vaikutuksia eikä lapsiin kohdistuvia vaikutuksia.” (HE 26/2017 vp)

Tieto siitä, että lapsiin tai heidän oikeuksiinsa ei kohdistu vaikutuksia, ilmaistaan useimmiten yhdessä jonkun muun arviointikohteen kanssa, eli tekstiä leimaa usein tietty listamaisuus. Ei vaikutuksia -tulokseen päätymistä ei juurikaan perustella esityksissä.

”Esityksellä ei arvioida olevan välitöntä vaikutusta ympäristöön, kansalaisten asemaan, kansalaisyhteiskuntaan, rikoksentorjuntaan, yhteiskunnan turvallisuuteen, oikeusturvaan, sosiaali- ja terveyspalveluihin, yhdenvertaisuuteen, lapsiin, sukupuolten tasa-arvoon, aluekehitykseen, työllisyyteen eikä työelämään, sen sijaan esityksellä voi olla vähäistä välillisistä kansalaisten asemaa, työelämää ja jatkuvaa koulutusta sekä rikoksentorjuntaa tukevaa vaikutusta.” (HE 172/2017 vp)

Esitykset, joissa ei vaikutuksia -arviointia on perusteltu, on yksinkertaisimmillaan kerrottu lyhyesti, miten lopputulokseen on päädytty. Esimerkiksi esityksellä 145/2017 vp ei arvioida olevan vaikutusta toisen asteen koulutusta tai ammattikorkeakoulututkintoa suorittavien opiskelijoiden asiakashintoihin, koska koulutus on Suomessa maksutonta.

Esityksellä 151/2017 vp ei puolestaan arvioida olevan lapsivaikutuksia, koska ehdotetut säännökset koskevat pitkälti vain rahoitusmarkkinoita.

”Vaikka perhe- ja puolisosopimukset kattavat määritelmiensä mukaisesti pääsääntöisesti edustustoihin akkreditoitujen henkilöiden puoliset sekä mukana seuraavat alaikäiset tai riippuvaisessa asemassa olevat lapset, sopimuksilla on käytännössä merkitystä lähinnä puolisojen työskentelymahdollisuuksien kannalta. Sopimukset eivät koske perheenjäseniä, jotka ovat vastaanottajavaltion kansalaisia tai asuvat pysyvästi vastaanottajavaltiossa.” (HE 128/2017 vp)

7.5. Lapsivaikutusten arvioinnit lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa vuosilta 2016–2018

Arviointineuvoston antamat lausunnot voidaan esittää LAVA:a koskevien huomioiden osalta seuraavana taulukkona:

	huomioita		ei huomioita		lausuntoja yhteensä	
	N	%	N	%	N (100%)	
2016	0	0,0 %	11	100,0 %	11	*
2017	3	12,5 %	21	87,5 %	24	
2018	1	33,3 %	2	66,7 %	3	*
Yhteensä	4	10,5 %	34	89,5 %	38	

*lausuntoja ei koko vuodelta

Taulukko 4. Arviointineuvoston tekemät huomiot lapsivaikutusten arvioinneista vuosien 2016–2018 lausunnoissa.

Aineistosta löytyi neljä lausuntoa, joissa neuvosto on tehnyt LAVA:a koskevia huomioita. Tämä kattaa 10,5 % neuvoston antamista kaikista lausunnoista. Ensimmäisenä vajaana lausuntovuotenaan neuvosto ei antanut yhtään huomiota LAVA:sta, seuraavana vuonna kolme ja nyt kuluvana vajaana arviointivuotena on ehditty antaa yksi LAVA:a koskeva lausunto. Arviointineuvoston tekemät huomiot kohdistuvat pääosin *lapsiin*, vain yhdessä huomiossa on käytetty ilmaisua lasten *oikeudet*. Viittauksia LOS:n ei löytynyt.

Neuvosto on ensinnäkin tehnyt lapsiin liittyviä huomioita, jos esitys on koskenut lapsia, mutta LAVA:a ei ole tehty. Neuvosto on tällöin kehottanut käsittelemään aihetta tai tekemään LAVA:n. (Lausunnot 18.12.2017 ja 8.2.2018) Myös arvioinnin näkökulmaa on

kehotettu täsmentämään niin, että arviointi tuo esille, miten sääntely muuttuu opiskelijan kannalta (Lausunto 2.3.2017).

”Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty yhteiskunnallisia vaikutuksia. Muualla esityksessä on käsitelty lasten ikärajaan liittyviä kysymyksiä. --- Arviointineuvosto katsoo, että lasten asemaa ja oikeuksia tulisi käsitellä yhteiskunnallisissa vaikutuksissa.” (Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi yleiseksi lainsäädännöksi, 8.2.2018)

”Uuden rahoitusjärjestelmän vaikutuksia tulisi arvioida säästöpotentiaalin toteutumisen ohella tutkintojen laadun, opiskelijavalinnan ja opetustarjonnan (koulutustehtävän toteutuminen) näkökulmista.” (Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 2.3.2017)

Neuvosto on huomannut, että sukupuoli- ja lapsivaikutuksia käsitellään usein laadullisesta näkökulmasta ja että arviot sisältävät vain vähän määrällisiä arvioita kuvatuista vaikutuksista. Neuvosto on myös huomannut, että arviointiteksti menee ikään kuin sekaisin esityksen tavoitteiden kanssa ja on esittänyt näiden tekstilajien selkeämpää erottamista toisistaan. Neuvosto on myös kehottanut käyttämään arvioinneissa tutkimustietoa ja on ehdottanut yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa (Lausunnot 13.2.2017 ja 2.3.2017)

Neuvosto on myös yhdessä lausunnossaan huomannut, että vaikutuksia ei ole arvioitu kohdistuvan erityisryhmiin, kuten lastensuojelun asiakkaisiin tai syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. Myöskään vaikutuksia eri alueiden näkökulmasta ei neuvoston huomion mukaan oltu käsitelty.

”Esitysluonnos sisältää vain vähän määrällisiä arvioita edellä kuvatuista vaikutuksista. Vaikutusten arviointi koko ikäluokan koulutustehtävän ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten osalta jää ohueksi. Tutkimustulokset Suomesta ja muualta ovat osoittaneet, että ammatillisen koulutuksen saatavuus on tärkeä tekijä peruskoulussa heikosti menestyneiden nuorten koulutusvalintojen kannalta. Esitysluonnoksessa kuvataan lyhyesti vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon ja kielellisten oikeuksien näkökulmista.

Vaikutuksia eri alueiden näkökulmasta ei käsitellä. --- Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulisi myös tarkemmin käsitellä sitä, miten lakiesitysluonnoksen toimenpiteet vaikuttavat syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kouluttamiseen.” (Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 2.3.2017)

7.6. Johtopäätökset

Selvityksen mukaan vuoden 2017 hallituksen esityksistä suurin osa LAVA:sta on tehty opetus- ja kulttuuriministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä, mikä oli ministeriöiden hallinnonalat huomioon ottaen ennakoitavissa. Lasten liityntä myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan on selkeä. Ympäristöministeriön nollatulos on kuitenkin yllättävä, sillä pidän ympäristön ja lasten liityntää vahvana. Myös LOK:n mukaan epäsuorasti lapsia koskevia aiheryhmiä ovat esimerkiksi ympäristö ja asuminen²¹².

LAVA:n keskittyminen edellä mainituille hallinnonaloille tukee aiempaa tutkimusta. Kauppinen ja Ståhl huomasivat tutkimuksessaan, että kukin ministeriö toteuttaa ihmisiin kohdistuvat arvoinnit oman toimialansa näkökulmasta. Tämä näkyi heidän tutkimuksessaan esimerkiksi ympäristöministeriön ympäristövaikutusten arviointiotsikon käytössä, valtiovarainministeriön talousvaikutusten esiintymisenä ja opetusministeriön lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten tunnistamisena. Tällöin on kuitenkin vaarana, että kukin ministeriö keskittyy arvioinneissaan ainoastaan omalle hallinnonallalle tuttuihin vaikutuksiin, jolloin muut, esimerkiksi sosiaali- ja terveysvaikutukset jäävät huomiotta. Kauppinen ja Ståhl näkivät ongelmana olevan yhtenäisen tarkastelutavan puute. Vaikutuksia tarkastellaan usean eri otsikon alla, eikä yhtenäistä näkemystä välttämättä synny.²¹³

Koska LAVA:a tulisi tehdä aina, kun tehdään lapsia ja nuoria koskevia päätöksiä, ei LAVA:n jakautumista ministeriöittäin voida pitää positiivisena tuloksena. On täysin ymmärrettävää, että kaikilla esityksillä ei ole vaikutusta lapsiin tai ne ovat hyvin kaukaa haettuja. Ei vaikutuksia -arvioiden määrän soisi kuitenkin olevan suurempi, sillä se kertoisi siitä, että arviointiprosessi on asianmukaisesti tehty ja sen lopputuloksena on todettu, ettei

²¹² General Comment No. 14 (2013) kohdat 19 ja 20.

²¹³ Kauppinen ja Ståhl 2009, s. 195.

esityksellä ole vaikutuksia lapsiin ja nuoriin. Arviointiprosessi tulisi vakiinnuttaa jokaiseen ministeriöön. Ei vaikutuksia -arvioinnit tulisi myös paremmin taustoittaa.

Selvityksessä tunnistettujen vaikutusten määrä (17,4 %) näyttäisi olevan aiempiin tutkimuksiin verrattuna suurempi. Tästä voidaan varovaisesti päätellä, että LAVA:n asema hallituksen esityksissä on vahvistunut. On kuitenkin huomioitava, että selvitystä ei ole välttämättä tehty täysin samoin hakusanoin ja kriteerein kuin aiempia tutkimuksia. Tietyllä aikajänteellä vertaaminen vaatisi useamman vuoden esitysten samanlaatuista vertailua. Kehitystä voidaan kuitenkin pitää positiivisena, vaikka luvusta ei voidakaan päätellä esimerkiksi sitä, kuinka laadukasta arviointia lukuun on sisältynyt.

Esityksissä, joissa vaikutuksia on tunnistettu, vain kuudessa oli käsitelty LOS:a jossakin kohtaa esitystä, mikä vastaa noin 17 prosenttia. Syvällisempää lapsivaikutusten peilaamista LOS:n mukaisiin oikeuksiin voitaisiin siis lisätä. Hyvän esimerkin tähän saa esimerkiksi esityksistä 100/2017 vp ja 104/2017 vp. Osa arvioinnista voisi hyvin sijoittua lukuun ”suhde perustuslakiin”.

Vaikutusten arvioinnin perustumista tietolähteille ei aineistoon kuuluvien tekstien perusteella voi juuri sanoa, mutta ainakaan niiden perustumista tutkitulle tiedolle ei tuotu riittävästi ilmi. Tutkittu tieto esitettiin usein arvioinneista erillään. Vaikutusarviointeihin voisikin tuoda paremmin esille sen, mille tietopohjalle arviointi on perustunut, sekä hyödyntää erilaisia mittareita ja indikaattoreita. Toki on ymmärrettävissä, että kaikki asiat eivät ole mitattavissa, mutta arvioinnin lähtökohdat ja taustatekijät ovat aina avattavissa. Siihen taustaan nähden, kuinka paljon tutkittua tietoa on jo olemassa, on huolestuttavaa, ettei sitä tuotu enempää ilmi arvioinnin lähteenä.

Tietolähteiden vajavaisuus voi selittyä osaltaan sillä, että vaikutuksia tunnistetaan ja arvioidaan pääsääntöisesti vasta pykälien ja niiden perustelujen kirjoittamisvaiheessa. Arviolta puolessa hankkeista arvioinnin tekee tai on tehnyt virkamies tai valmisteluelin, eikä muuta asiantuntemusta käytetä. Valmistelijoiden näkemyksen mukaan suurimmat esteet asianmukaisen arvioinnin toteuttamiseksi ovat liian tiukat valmisteluaikataulut ja riittämätön ulkopuolinen asiantuntija-apu. Hankkeiden tiukoista määräaajoista johtuen vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida riittävässä laajuudessa tai tilata tarvittavia selvityksiä ulkopuolisilta tutkimuslaitoksilta.²¹⁴

²¹⁴ Valtioneuvoston kanslia 14/2009, s. 266.

Arviointiaineiston rajaaminen 18 ikävuoteen oli osan esitysten kohdalla haasteellista, sillä nuoria aikuisia ei oltu selkeästi eroteltu tekstissä alaikäisistä. Ikäryhmien huomioimista olisi muutoinkin voinut esiintyä enemmän, sillä esimerkiksi ammatillista koulutusta koskevat esitykset sekä esitys laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä koskevat hyvin laajaa ikähaitaria lapsia ja nuoria, joille vaikutukset näyttäytynevät eri tavoilla. Esimerkiksi esityksessä 189/2017 vp oli onnistuttu arvioimaan vaikutusten eroavuus eri ikäryhmissä seuraavasti:

”Sekä oppisopimuskoulutuksessa olevat että osa-aikaista työtä tekevät ovat tyypillisesti nuoria. Osa-aikatyöellisissä palkansaajissa 15–24-vuotiaiden joukko on kuitenkin hyvin merkittävä. Oppisopimusopiskelijoista tämän ikäryhmän suhteellinen osuus on pienempi. Moni käy oppisopimuskoulutuksen myöhemmällä aikuisiällä. Oppisopimuskoulutuksen käyvät naiset ovat keskimäärin vanhempia kuin oppisopimuskoulutuksen käyvät miehet. Muutos voi siis tarkoittaa aivan nuorimpien, 15–24-vuotiaiden työmarkkina-aseman heikkenemistä, ja johtaa heidän tekemiensä työtuntien vähentymiseen suhteessa muihin ikäryhmiin.” (HE 189/2017 vp)

Lapsia ja nuoria oli muutoinkin arvioitu pitkälti yhtenä ryhmänä, eikä heikompaan asemaan tai johonkin erityisryhmään kuulumista oltu juuri arvioitu. Aineistosta eniten erottunut ryhmä olivat pienituloisten perheiden lapset. Syrjäseutujen nuoret sekä syrjäytymisvaarassa olevat nuoret huomioitiin lähinnä ajokorttilakia koskevassa esityksessä 146/2017 vp:

”Mahdollisuus verkko-opetukseen ja opetukseen osallistuminen teknisen käyttöyhteyden kautta ei sitoisi opetusta tiettyyn paikkaan, mikä palvelisi erityisesti harvaan asuttuja seutuja, jolloin matkat opetukseen voivat muodostua pitkiksi ja poissaoloa opiskeluista tai työstä edellyttäviksi. --- Sinänsä poikkeuslupien myöntämisellä pyritään edistämään nuorten mahdollisuuksia opiskeluun ja työllistymiseen ja sen kautta ehkäisemään syrjäytymistä.”

Arviointineuvoston huomiot lapsivaikutuksista olivat vähäiset, sillä huomioita oli vain neljässä lausunnossa, mikä vastaa 10,5 prosenttia. Arviointineuvoston suunnan voidaan kuitenkin arvioida olevan sekä määrällisesti että laadullisesti positiivinen. LAVA:a koskevien huomioiden määrä on ensimmäisen lausuntovuoden jälkeen kasvanut. Neuvosto

toivoi useassa eri lausunnossa enemmän määrällistä arviointia, sekä tietoa siitä, kuinka vaikutukset kohdistuvat erityisryhmiin, kuten lastensuojelun asiakkaisiin tai syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. Näiltä osin neuvoston tekemät huomiot ovat linjassa LOK:n esittämien vaatimusten kanssa. Määrällisen arvioinnin taustalle neuvosto on toivonut enemmän tutkimustietoa ja myös yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa. Tämä on linjassa tutkielmassa aiemmin esitettyyn tutkittuun tietoon perustuvan päätöksenteon kanssa, johon myös tietolähteet ja indikaattorit liittyvät. On toivottavaa, että arviointineuvostolla olisi jatkossa vielä enemmän resursseja tutkia esitysten vaikutusten arviointeja kaikkien ihmisvaikutusten osalta.

8. Lopuksi

Tutkielmassa on jäsennetty LAVA lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajaksi usean eri argumentaation avulla. Miten muuten lainsäätäjät voi ottaa lapsen edun ensisijaisena huomioon, ja turvata lapsen oikeuksien toteutumisen, jos lainsäätäjät ei tee LAVA:a? Vaikka LAVA:n velvoite voidaan johtaa periaatteesta useasta eri laista ja periaatteesta, seuraa normatiivisena ongelmana sääntelyn väljyys. Pajulammi on kirjoittanut lapsen oikeuksista, että ”riittävän tarkan juridisen sääntelyn merkitys on juuri siinä, että se velvoittaa julkista valtaa ja sen piirissä olevia toimijoita tehokkaammin kuin poliittiset linjaukset ja toimii samalla yhteisen mittapuun käytäntönä kaikissa lasta koskevissa tilanteissa.”²¹⁵ LAVA:n kirjaaminen lukuisiin kehittämishankkeisiin ja myös lainvalmisteluohjeisiin ei ole auttanut nostamaan LAVA:a jokaisen ministeriön agendalle. LAVA:n kirjaaminen lakiin vähentäisi sääntelyn väljyyttä.

Tutkielmassa on perusteltu tutkitun tiedon käyttöä vaikutusten arvioinnin perustana. Ennew:n mukaan jos lapsia ei tutkita, mikään ei muutu. Jos tieto perustuu huonoon dataan, voivat asiat huonontua entisestään, kun väärät tiedot ovat politiikan ja päätöksen perustana. Yhteisöt myös menettävät uskonsa politiikkaan ja tutkimukseen. Suurin loukkaus lapsen oikeuksille on, että emme tiedä lapsen elämästä tarpeeksi emmekä ole tarpeeksi kiinnostuneita siitä. Olemassa olevia teknologioita, metodeja datan käyttöön ja keräämiseen ei käytetä eikä tilanne ole muuttunut 1980-luvulta.²¹⁶ Virkamiesten tehtävänä on varmistaa, että päättäjien saatavilla on paras mahdollinen tieto suunnitteilla olevien poliittisten päätösten vaikutuksista yhteiskuntaan, mutta poliittisten päättäjien on myös haluttava hyödyntää tällaista tietoa. LOK:n antamat palautteet Suomelle lapsitiedon hyödyntämisestä on otettava tosissaan.

Tuoreessa niin sanottua aktiivimallia koskevassa kirjallisen kysymyksen vastauksessa sosiaali- ja terveysministeri Mattila on todennut, että ”Kun työttömyysturvajärjestelmän tavoitteena on turvata toimeentuloa silloin, kun sitä ei voida omalla ansiotyöllä ansaita, ja kun sen tavoitteena on tukea ja edistää työelämään palaamista, varhaiskasvatuksen tulisi turvata mahdollisuudet myös osittaiseen työllistymiseen tai oman osaamisen kehittämiseen reittinä työmarkkinoille. Tästäkin syystä hallituksen esityksessä ei olla tehty erikseen

²¹⁵ Pajulammi 2014, s. 370.

²¹⁶ Ennew 2015, s. 154.

lapsivaikutusten arviointia, kuten työttömyysturvalain muutosten valmistelussa ei yleensä juuri olla tehty.”²¹⁷ Vastausta voidaan pitää epämääräisenä ja taaksepäin katsovana. Vastaus kertoo siitä asennemaailmasta, jonka eteen on edelleen tehtävä töitä.

Tutkielman soveltavaan osuuteen kuului vuoden 2017 hallitusten esitysten ja lainsäädännön arviointineuvoston vuosien 2016–2018 lausuntojen läpikäynti. Selvityksen otanta edustaa väistämättä vain osatotuutta, mutta sillä on mahdollista kertoa joitakin piirteitä lapsivaikutusten arviointien asemasta hallituksen esityksissä. Lavapuroa mukaillen oikeudellinen argumentaatio nojautuu väistämättä joillekin kielelliseen muotoon puetuille peruskäsitteille ja oikeuslähteille, jolloin tulee myös mahdolliseksi olettaa, että mitä enemmän esityksiin sisältyy vaikutusten arviointeja, sitä punnitsevammasta ja myös dialogisemmasta argumentaatiosta ja lainvalmistelusta voidaan olettaa olevan kyse²¹⁸.

Suurikaan LAVA:n määrä ei automaattisesti tarkoita lapsiystävällisiä päätöksiä. Se, että jossain hallituksen esityksessä on arvioitu lapsivaikutuksia, ei välttämättä takaa parempaa lopputulosta lapsen oikeuksien kannalta, sillä esityksen lopputulokset eivät riipu arviointien tuloksista. Päättäjät voi päättää viedä esityksen eteenpäin, vaikka sen lapsivaikutukset olisivat negatiivisia. Mutta mahdollisuudet lasten perus- ja ihmisoikeuksien mukaisille päätöksille ovat paremmat, jos päätöksiä on näkyvästi arvioitu lasten kannalta. Jos negatiiviset vaikutukset ovat tiedossa jo ennen päätöksentekoa, on jälkeenkään vaikea vedota tietämättömyyteen.

²¹⁷ Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 645/2017 vp.

²¹⁸ Lavapuro 2010, s. 155.

LIITE

LIITE: Soveltavan osuuden taulukointi

Hallituksen esitykset vuodelta 2017 ministeriöittäin

HE numero	sivut	ministeriö	tunnistettu	ei vaikutuksia	ei arviota
2	17	LVM	0	0	1
3	315	LVM	0	0	1
9	36	LVM	0	1	0
13	15	LVM	0	0	1
22	12	LVM	0	0	1
23	86	LVM	0	0	1
25	19	LVM	0	0	1
33	64	LVM	0	0	1
64	46	LVM	0	0	1
65	41	LVM	0	0	1
66	42	LVM	0	0	1
67	39	LVM	0	0	1
82	35	LVM	0	0	1
83	18	LVM	0	0	1
119	5	LVM	0	0	1
144	11	LVM	0	0	1
145	878	LVM	1	1	0
146	129	LVM	1	0	0
147	172	LVM	1	0	0
156	25	LVM	0	0	1
179	9	LVM	0	0	1
180	463	LVM	1	0	0
186	44	LVM	0	0	1
187	35	LVM	0	0	1
192	123	LVM	0	0	1
			4	2	20
21	30	MMM	1	0	0
28	65	MMM	0	0	1
117	52	MMM	1	0	0
118	7	MMM	0	0	1
170	50	MMM	0	0	1
204	41	MMM	0	0	1
205	71	MMM	0	0	1
			2	0	5
20	34	OKM	0	1	0
26	15	OKM	0	1	0
27	18	OKM	0	0	1
31	35	OKM	0	0	1
32	7	OKM	0	0	1
36	23	OKM	0	0	1

LIITE

39	545	OKM	1	0	0
42	12	OKM	1	0	0
58	13	OKM	1	0	0
72	68	OKM	1	0	0
73	80	OKM	0	0	1
87	46	OKM	0	0	1
98	11	OKM	1	0	0
99	19	OKM	1	0	0
114	22	OKM	1	0	0
115	26	OKM	1	0	0
116	17	OKM	1	0	0
139	42	OKM	1	0	0
140	20	OKM	1	0	0
174	23	OKM	0	0	1
			11	2	7
11	7	OM	0	0	1
12	104	OM	0	0	1
24	19	OM	0	0	1
29	136	OM	0	0	1
44	38	OM	0	0	1
101	38	OM	0	0	1
102	22	OM	0	0	1
103	104	OM	0	0	1
104	99	OM	1	0	0
105	83	OM	0	0	1
132	123	OM	0	0	1
150	25	OM	0	0	1
190	59	OM	0	0	1
198	42	OM	0	0	1
199	78	OM	0	0	1
200	79	OM	1	0	0
			2	0	14
30	25	PLM	0	0	1
56	36	PLM	0	0	1
203	414	PLM	0	0	1
			0	0	3
4	17	SM	0	0	1
5	4	SM	0	0	1
16	33	SM	0	0	1
37	21	SM	1	0	0
40	47	SM	0	0	1
41	152	SM	0	0	1
80	135	SM	0	0	1
129	54	SM	0	0	1
173	12	SM	0	0	1

LIITE

181	4	SM	0	0	1
201	104	SM	0	0	1
202	385	SM	0	0	1
			1	0	11
15	1002	STM	1	0	0
46	12	STM	0	0	1
47	318	STM	1	0	0
52	124	STM	0	0	1
53	16	STM	1	0	0
68	54	STM	0	0	1
74	46	STM	0	0	1
78	8	STM	0	0	1
79	8	STM	0	0	1
94	11	STM	0	0	1
100	222	STM	1	0	0
122	13	STM	0	0	1
123	32	STM	1	0	0
124	37	STM	0	0	1
125	13	STM	1	0	0
135	18	STM	0	0	1
136	13	STM	0	0	1
141	34	STM	1	0	0
148	19	STM	0	0	1
159	228	STM	1	0	0
160	6	STM	0	0	1
161	25	STM	1	0	0
162	8	STM	0	0	1
163	8	STM	1	0	0
164	25	STM	0	0	1
165	25	STM	0	0	1
166	27	STM	1	0	0
171	20	STM	0	0	1
172	327	STM	0	1	0
177	30	STM	0	0	1
182	26	STM	0	0	1
194	59	STM	0	0	1
			11	1	20
10	27	TEM	0	0	1
14	16	TEM	0	0	1
17	37	TEM	0	0	1
18	31	TEM	0	0	1
19	9	TEM	0	0	1
34	4	TEM	0	0	1
35	21	TEM	0	0	1
50	237	TEM	0	0	1
51	65	TEM	0	0	1

LIITE

76	22	TEM	0	0	1
88	17	TEM	0	0	1
93	79	TEM	0	0	1
120	71	TEM	0	0	1
121	34	TEM	0	0	1
157	84	TEM	0	0	1
158	47	TEM	0	0	1
175	84	TEM	0	0	1
188	61	TEM	1	0	0
189	27	TEM	1	0	0
193	36	TEM	0	0	1
196	24	TEM	0	0	1
206	49	TEM	0	0	1
			2	0	20
55	47	UM	0	0	1
62	23	UM	0	0	1
75	74	UM	0	0	1
90	40	UM	0	0	1
126	8	UM	0	0	1
128	29	UM	0	1	0
149	74	UM	0	0	1
168	38	UM	0	1	0
185	34	UM	0	0	1
197	34	UM	0	0	1
			0	2	8
38	24	VM	0	0	1
45	96	VM	0	0	1
48	172	VM	0	0	1
49	5	VM	0	0	1
57	41	VM	0	0	1
63	18	VM	0	0	1
70	56	VM	0	0	1
71	9	VM	0	0	1
77	69	VM	0	0	1
81	25	VM	0	0	1
89	8	VM	0	0	1
91	39	VM	0	0	1
92	9	VM	0	0	1
95	4	VM	0	0	1
96	13	VM	0	0	1
97	338	VM	0	0	1
107	24	VM	0	0	1
108	8	VM	0	0	1
109	22	VM	0	0	1
110	32	VM	1	0	0
111	9	VM	0	0	1

LIITE

112	8	VM	0	0	1
113	12	VM	0	0	1
130	9	VM	0	0	1
133	16	VM	0	0	1
134	176	VM	0	0	1
137	99	VM	0	0	1
138	22	VM	0	0	1
143	146	VM	0	0	1
151	537	VM	0	1	0
152	41	VM	0	0	1
153	13	VM	0	0	1
154	23	VM	0	0	1
155	12	VM	0	0	1
169	27	VM	1	0	0
178	25	VM	0	0	1
191	7	VM	0	0	1
			2	1	34
59	28	VNK	0	0	1
131	10	VNK	0	0	1
			0	0	2
1	8	YM	0	0	1
6	13	YM	0	0	1
7	10	YM	0	0	1
8	73	YM	0	0	1
43	58	YM	0	0	1
54	28	YM	0	0	1
61	71	YM	0	0	1
69	37	YM	0	0	1
84	28	YM	0	0	1
85	30	YM	0	0	1
86	32	YM	0	0	1
167	50	YM	0	0	1
183	13	YM	0	0	1
184	31	YM	0	0	1
195	26	YM	0	0	1
			0	0	15

LIITE

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot 2016–2018

2016	huomioita	ei huomioita
17.6.	0	1
12.8.	0	1
22.8.	0	1
2.9.	0	1
12.9. po	0	1
12.9. yv	0	1
15.9.	0	1
23.9.	0	1
14.10.	0	1
20.10.	0	1
22.12.	0	1
	0	11
2017	huomioita	ei huomioita
16.1. pl	0	1
16.1. ti	0	1
10.2.	0	1
13.2.	1	0
20.2.	0	1
2.3.	1	0
8.3.	0	1
23.3.	0	1
24.4.	0	1
26.4.	0	1
5.5.	0	1
19.6.	0	1
22.6.	0	1
30.6.	0	1
8.8.	0	1
24.8.	0	1
20.9.	0	1
9.11.	0	1
16.11.	0	1
15.12.	0	1
18.12.	1	0
21.12.sot	0	1
21.12.tied	0	1
21.12.siv	0	1
	3	21

LIITE

2018	huomioita	ei huomioita
10.1.	0	1
31.1.	0	1
8.2.	1	0
	1	2